



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Regulierungsanalyse

ERLÄUTERUNGEN ZUM HANDBUCH REGULIERUNGSFOLGENABSCHÄTZUNG RFA

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Februar 2014

Das vorliegende Papier enthält weiterführende Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung. Das Handbuch stützt sich auf die Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Regulierungsfolgenabschätzung) vom 15. September 1999 ab.

Kontaktstelle bei Fragen zur Regulierungsfolgenabschätzung:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Regulierungsanalyse

Holzikofenweg 36

3003 Bern

Kontaktperson und weitere Informationen: Siehe www.seco.admin.ch/rfa

Herausgeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Verfasser

Alkuin Kölliker SECO (letzte Überarbeitungen durch Uschi Anthamatten SECO)

Publikation

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Holzikofenweg 36, 3003 Bern

www.seco.admin.ch/rfa

Die Publikation erfolgt ausschliesslich elektronisch.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	4
1 Überblick	5
1.1 Hintergrund.....	5
1.2 Das Instrument der RFA	6
1.3 Das Handbuch RFA.....	11
1.4 Arbeitsschritte der RFA.....	12
2 Notwendigkeit einer RFA.....	14
2.1 Rechtlicher Anwendungsbereich.....	15
2.2 Volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz.....	17
2.3 Weitere Kriterien	20
2.4 Umfang und Ausrichtung der RFA	23
3 Planung der RFA.....	26
3.1 Organisation der RFA	26
3.2 Inhalt der RFA.....	35
4 Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten	37
4.1 Probleme	37
4.2 Ziele.....	39
4.3 Handlungsoptionen.....	40
4.4 Massnahmen	41
5 Analyse der Auswirkungen	44
5.1 Wirkungsmodell	45
5.2 Identifikation der Auswirkungen	47
5.3 Grobanalyse der Auswirkungen	52
5.4 Detailanalyse der Auswirkungen.....	55
5.5 Methoden zur Datenabschätzung	58
5.6 Spezialthema: Schätzung der Regulierungskosten	61
6 Abschluss und Verwendung der RFA	64
6.1 Synthese und Beurteilung.....	64
6.2 Methoden zur Wirkungsbeurteilung.....	68
6.3 Optimierungs- und Vertiefungsbedarf	71
6.4 Fazit zu den fünf RFA-Prüfpunkten.....	75
6.5 RFA-Bericht	78
6.6 Kommunikation	79

Anhänge	82
Anhang 1: Kopie des RFA-Meldeblattes	82
Anhang 2: Musterstruktur RFA-Konzept.....	83
Anhang 3: Musterstruktur RFA-Bericht	84
Anhang 4: Parlamentsgesetz Artikel 141	85
Anhang 5: RFA-Richtlinien des Bundesrates	86
Liste referenzierter Dokumente	87
Abkürzungsverzeichnis.....	89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitsschritte der RFA und Struktur des Handbuchs.....	13
Abbildung 2: Überblick zur Abklärung der Notwendigkeit einer RFA.....	15
Abbildung 3: Einbettung der RFA im Gesetzgebungsprozess	28
Abbildung 4: Schematische Darstellung eines grafischen Wirkungsmodells	47
Abbildung 5: Synthese und Beurteilung der Wirkungen	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick zum Anwendungsbereich der RFA.....	17
Tabelle 2: Gegenüberstellung von einfachen und vertieften RFA.....	25
Tabelle 3: Organisatorische Planung der RFA	27
Tabelle 4: Phasen der vertieften RFA.....	34
Tabelle 5: Inhaltliche Planung der RFA.....	36
Tabelle 6: Identifikation der Auswirkungen	52
Tabelle 7: Abschätzung bestimmter Auswirkungen gemäss IA Guidelines der EU.....	57
Tabelle 8: Berechnung der einzelnen Kostenkategorien	63
Tabelle 9: Berechnung der zusätzlichen Regulierungskosten	63
Tabelle 10: Vor- und Nachteile verschiedener Beurteilungsmethoden.....	71

1 Überblick

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Die vorliegende *Erläuterung* eignet sich besonders bei Vorlagen von mittlerer bis starker volkswirtschaftlicher Bedeutung und dient als Ergänzung und Nachschlagewerk zum Handbuch. Die Erläuterung und das Handbuch bestehen aus identisch betitelten und nummerierten Kapitel und Abschnitten, deren Inhalt einander entspricht.

Das vorliegende erste Kapitel dient zum Einstieg in die Regulierungsfolgenabschätzung. Es enthält Grundinformationen zum Hintergrund der RFA ([►Abschnitt 1.1](#)), zum Instrument der RFA ([►Abschnitt 1.2](#)), zur vorliegenden Erläuterung ([►Abschnitt 1.3](#)) sowie zu den Arbeitsschritten einer RFA ([►Abschnitt 1.4](#)). In einzelnen Abschnitten finden sich Hinweise auf Praxisbeispiele zu den jeweils behandelten Aspekten.

Bei der Durchführung der gesamten RFA muss die ebenfalls separat vorliegende **RFA-Checkliste** zu den fünf grundlegenden inhaltlichen Prüfpunkten als integraler Teil der RFA mitbeachtet werden.

Weitere Informationen zur Regulierungsfolgenabschätzung sowie Beispiele von einfachen und vertieften RFA finden sich auf der RFA-Internetseite des SECO unter www.seco.admin.ch/rfa.

Hinweise für eilige Nutzerinnen und Nutzer

- **Rechtlicher Anwendungsbereich:** Prüfen Sie zunächst im Abschnitt "Anwendungsbereich" in [►Abschnitt 1.2](#), ob die entsprechende Vorlage in den obligatorischen Anwendungsbereich der RFA fällt. Detailliertere Angaben zum Geltungsbereich finden sich im [►Abschnitt 2.1](#).
- **Überblick:** Falls die Vorlage in den obligatorischen Anwendungsbereich der RFA fällt, beachten Sie zunächst die weiteren Informationen zum Instrument der RFA sowie zu den Arbeitsschritten der RFA in [►Abschnitt 1.2 und 1.4](#).
- **Notwendigkeit einer RFA:** Prüfen Sie im nächsten Schritt die volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz mit Hilfe von [►Abschnitt 2.2](#). Berücksichtigen Sie die in [►Abschnitt 2.3](#) aufgeführten weiteren Kriterien, bevor Sie Umfang und Ausrichtung der RFA mit Hilfe von [►Abschnitt 2.4](#) genauer festlegen (insbesondere: "einfache" oder vertiefte RFA).
- **Weitere Arbeitsschritte:** Setzen Sie anschliessend mit Hilfe der [►Kapitel 3 - 6](#) die weiteren Arbeitsschritte zur Planung und Durchführung der RFA um.

Ein grafischer Überblick zu den Arbeitsschritten der RFA findet sich in *Abbildung 1* im *Abschnitt 1.4*.

1.1 Hintergrund

Nutzen und Kosten staatlicher Regelungen: Staatliche Regelungen dienen dazu, bestimmte gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele zu erreichen. Sie erzeugen damit einen Nutzen, sind aber auch mit Kosten verbunden. Die Vernachlässigung der Kosten bei der Schaffung neuer Regeln kann zu übermässigen und unnötigen Belastungen führen. Diese können die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum behindern. Die nicht zuletzt aufgrund zunehmender gesellschaftlicher Komplexität beschleunigte Regulierung und die resultierende zunehmende Regelungsdichte haben in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass administrative und weitere Kosten von Regulierungen in zahlreichen Ländern zunehmend als belastend empfunden und kritisch hinterfragt wurden.

Einführung der RFA: Beginnend in den 1970er-Jahren und beschleunigt in den 1990er-Jahren wurde daher nach und nach in fast allen OECD-Ländern das Instrument der Regulie-

rungsfolgenabschätzung eingeführt. Mit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)¹ werden die Kosten und Nutzen von Regulierungen systematisch untersucht und zuhanden der politischen Entscheidungsträger dargestellt. Dabei kommen einheitliche Prozeduren und Methoden zur Anwendung. Die OECD empfahl 1995 ihren Mitgliedländern die Anwendung einer Referenz-Checkliste zu Entscheidungen über Regulierungen. Im Bund wurde die RFA 1999 zeitgleich mit dem KMU-Forum und dem KMU-Verträglichkeitstest eingeführt, nachdem mehrere parlamentarische Vorstösse diese oder ähnliche Instrumente verlangt hatten.

Funktion der RFA: Die Regulierungsfolgenabschätzung begünstigt bei Vorlagen des Bundes eine bessere Prüfung der Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns, der Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und auf die Gesamtwirtschaft, möglicher alternativer Regelungen sowie der Vollzugstauglichkeit. Damit kann sie zu einer besseren Rechtsetzung und Regulierung beitragen.

Weiterentwicklung der RFA: Im Jahr 2005 gab die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats aufgrund eines Evaluationsberichts der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle eine Reihe von Empfehlungen zur Weiterentwicklung der drei Instrumente RFA, KMU-Forum und KMU-Verträglichkeitstest ab. Die Empfehlungen führten unter anderem ab 2007 zur Durchführung von vertieften Regulierungsfolgenabschätzungen zu ausgewählten, wichtigen Rechtsetzungsvorhaben.

Neuere Entwicklungen: Seit der Einführung der RFA im Bund haben sich in den anderen OECD-Ländern und in der Schweiz teilweise neue Entwicklungen im Bereich der Regulierungspolitik ergeben. Nebst den administrativen Kosten (z.B. durch Ausfüllen von Formularen) erhalten andere "Regulierungskosten" für Unternehmen zunehmende Aufmerksamkeit. Dazu gehören insbesondere die Kosten von Handlungspflichten zur inhaltlichen Erfüllung von Regulierungen (z.B. Helmpflicht bei bestimmten Arbeiten). Zudem soll die Prüfung der KMU-Verträglichkeit von Regulierungen vermehrt als Teil der RFA verstanden werden. Gleichzeitig hat sich wieder die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur wirksame Regulierungen auch effizient sein können, und dass unwirksame Regulierungen besondere Gefahren mit sich bringen können. Eine Gesamtbeurteilung von Regulierungen erfordert zudem eine umfassende Betrachtung von Kosten und Nutzen. Daher werden die Wirksamkeit von Regulierungen sowie ihre weiter gefassten und längerfristige Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt (Nachhaltigkeit) sowie auf Energieverbrauch und Ressourceneffizienz zunehmend stärker berücksichtigt.² Die neue Version des Handbuchs zur Regulierungsfolgenabschätzung hat den Anspruch, diese neueren Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen. Die vorliegende Erläuterung dient als Ergänzung zum neuen Handbuch.

1.2 Das Instrument der RFA

Begriff: Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Verbesserung der Rechtsetzung und beinhaltet eine vorausschauende Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes durch die Bundesverwaltung anhand von fünf RFA-Prüfpunkten. Der Gegenstand der RFA beschränkt sich nicht auf Regulierungen im engeren Sinne (staatliche Regelungen, welche sich an Unternehmen richten). Vielmehr ist grundsätzlich die gesamte Rechtsetzung Gegenstand der RFA, soweit diese im Anwendungsbereich der RFA liegt (vgl. weiter unten Abschnitt "Anwendungsbereich"). Dennoch widmet die RFA staatlichen Regelungen für Unternehmen ein besonderes Augenmerk.³

¹ Englisch: *Regulatory Impact Analysis* oder *Regulatory Impact Assessment* (RIA).

² Vgl. dazu auch die Empfehlungen zu *Regulatory Impact Assessment* in der [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) vom 22. März 2012.

³ Staaten können die Gesellschaft über verschiedene grundlegende Instrumente beeinflussen. Oft wird dabei unterschieden zwischen (1) Regeln für gesellschaftliche Akteure (z.B. Emissionsgrenzwerte für Unternehmen), (2) direkter Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch den Staat (z.B. Bildung, Landesverteidigung) sowie (3) staatlicher Beeinflussung der Verteilung finanzieller Ressourcen in der Gesellschaft (insbesondere durch Steuer- und Sozialversicherungssysteme). Viele Kriterien im Rahmen der einzelnen RFA-Prüfpunkte (siehe weiter unten) sind speziell geeignet für die differenzierte Untersuchung der Auswirkungen von staatlichen Regeln für ge-

Dabei werden nebst den administrativen Kosten für die Unternehmen insbesondere auch weitere Regulierungskosten aufgrund staatlicher Handlungspflichten sowie die KMU-Verträglichkeit berücksichtigt. Eine Regulierungsfolgenabschätzung umfasst sowohl inhaltliche als auch prozessuale Aspekte: Die inhaltliche Untersuchung und Darstellung der Auswirkungen und Verbesserungsmöglichkeiten erfolgt im Rahmen eines Prozesses, der gut mit dem übergeordneten Gesetzgebungsprozess abgestimmt ist und die Nutzung der Untersuchungsergebnisse sicherstellt.

Abgrenzung: Über die Anforderungen der RFA zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen hinaus gibt es im Bund zusätzliche Vorgaben zur Untersuchung und Darstellung weiterer Auswirkungen. Dazu gehören insbesondere die Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie auf Gesellschaft und Umwelt. Volkswirtschaftlich relevante Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt müssen bei der RFA berücksichtigt werden. Eine darüber hinaus gehende, in die RFA integrierte Untersuchung weiterer Auswirkungen ("integrierte RFA") ist nicht verpflichtend, wird jedoch empfohlen. Damit ist die RFA ein Instrument, welches zwar besonders auf volkswirtschaftlich und regulatorisch bedeutsame Rechtsetzungsprojekte abzielt, aber auch zur Untersuchung weiterer Auswirkungen gemäss zusätzlichen Vorgaben des Bundes verwendet werden kann.

Inhalt: Die RFA prüft hinsichtlich der einzelnen Vorlagen die nachfolgend aufgeführten fünf Punkte. Diese fünf RFA-Prüfpunkte werden in der separat vorliegenden **RFA-Checkliste** konkretisiert, welche bei der Durchführung der gesamten RFA als wichtiger und integraler Teil des Handbuchs mitbeachtet werden muss. Soweit im Einzelfall relevant, müssen die in der Checkliste aufgeführten Unterpunkte (Prüfpunkte 1.1–5.3) bei jeder RFA berücksichtigt werden. Dies gilt auch für die darin genannten Einzelkriterien (z.B. "Marktversagen" in Prüfpunkt 1.1).

Die fünf RFA-Prüfpunkte

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
4. Alternative Regelungen
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

Die genannten Einzelkriterien innerhalb der Unterpunkte sind nicht abschliessend aufgeführt. Bei individuellen Vorlagen müssen eventuell nach Bedarf weitere Einzelkriterien berücksichtigt werden, die sich im konkreten Fall als wichtig erweisen. Gegenstand der RFA sind Änderungen des Rechts gegenüber dem schon bestehenden Recht (vgl. dazu die entsprechenden Angaben in [►Abschnitt 4.4](#)). Bei revidierten Erlassen sind daher nur die Unterschiede zum bestehenden Recht zu untersuchen.

Ziele: Das übergeordnete Ziel der Regulierungsfolgenabschätzung ist eine Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung. Die RFA bezweckt eine verstärkte Transparenz hinsichtlich der dem Rechtsetzungsprojekt zugrundeliegenden Probleme, der angestrebten Ziele, der verfügbaren Optionen, der vorgeschlagenen Massnahmen und der vermuteten Auswirkungen. Sie prüft alternative Regelungsmöglichkeiten und die Vollzugstauglichkeit und strebt damit auch eine Optimierung der Vorlage an. Damit liefert sie der Bundesverwaltung Erkenntnisse über Verbesserungsmöglichkeiten, den politischen Entscheidungsträgern besse-

sellschaftliche Akteure. Auch die Auswirkungen der staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter sowie von Steuer- und Sozialversicherungssystemen können und müssen im Rahmen der RFA untersucht werden, werden aber von den einzelnen Kriterien der RFA teilweise weniger differenziert erfasst.

re Entscheidungsgrundlagen, interessierten Kreisen bessere Grundlagen für Positionsbezüge und den zuständigen Institutionen und Akteuren bessere Möglichkeiten zur Kontrolle und Evaluation von Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit. Die RFA soll insbesondere zur Verbesserung folgender Aspekte der Rechtsetzung beitragen:⁴

- **Problemverständnis (Wissen):** Problemanalyse und Zielidentifikation verbessern (insbesondere aufgrund von RFA-Prüfpunkt 1)
- **Prozess (Rationalität):** Rechtsetzungsprozess durch systematischen Einbezug von Fakten und Analysen rationaler und kohärenter gestalten (z.B. Ergänzung des Vernehmlassungsverfahrens, Bereitstellung von Grundlagen für eine nachträgliche Evaluation, Begünstigen der demokratischen Kontrolle)
- **Information (Transparenz):** Transparenz erhöhen durch bessere Entscheidungsgrundlagen (insbesondere aufgrund der RFA-Prüfpunkte 1 bis 3)
- **Legitimität (Akzeptanz):** Akzeptanz der Rechtsetzung verbessern (und damit u.a. eine bessere Umsetzung und Wirksamkeit begünstigen)
- **Inhalt (Output):** Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen und durch die Prüfung alternativer Regelungen und der Vollzugstauglichkeit zu besseren Regelungsinhalten beitragen (insbesondere aufgrund der RFA-Prüfpunkte 4 und 5)
- **Wirkung (Ergebnis):** Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit (Wirksamkeit und Effizienz) der Vorlage verbessern und negative Nebenwirkungen vermeiden (aufgrund der Gesamtwirkung aller RFA-Prüfpunkte)

Anwendungsbereich: Der obligatorische Anwendungsbereich der Regulierungsfolgenabschätzung beinhaltet folgende Arten von Vorlagen:

- **Botschaften** (zu Bundesgesetzen und anderen Erlassen)
- **Erläuternde Berichte** (zu Vernehmlassungen und Anhörungen⁵)
- **Anträge an den Bundesrat auf Erlass oder Änderung einer Verordnung**
- **Rechtsanwendende Beschlüsse des Bundesrates** (bei grosser wirtschaftlicher Bedeutung, z.B. Konzession für Bahn-Neubaustrecke)
- **Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen der Verwaltung**⁶ (wenn diese mehr als 10'000 Unternehmen betreffen)

Im Zentrum des Anwendungsbereichs der RFA stehen damit Bundesgesetze sowie Verordnungen des Bundesrates. Detaillierte Informationen zum rechtlichen Anwendungsbereich der RFA finden sich in [►Abschnitt 2.1.](#)

Darstellung der Resultate: Die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung sind in Botschaften, erläuternden Berichten und Anträgen an den Bundesrat zu Verordnungen in einem besonderen Abschnitt mit dem Titel "Auswirkungen auf die Volkswirtschaft" sowie in weiteren vom Botschaftsleitfaden zugewiesenen Abschnitten darzustellen (vgl. [►Abschnitt 6.6](#)). Bei vertieften Regulierungsfolgenabschätzungen sind das Vorgehen und die detaillierten Resultate in einem RFA-Bericht darzulegen (vgl. dazu weiter unten die Abschnitte "Einfache / ver-

⁴ Die nachfolgend genannten Ziele wurden nicht nach deren Bedeutung geordnet, sondern grob nach dem Ablauf im Rechtsetzungsprozess. Sehr hohe Bedeutung kommt dem letzten Ziel (Wirkung) zu. Vier der sechs genannten Ziele stehen in einem engen Zusammenhang mit Nutzungsarten von Wissen, wie sie in der Literatur zur Nutzung von Evaluationen unterschieden werden: konzeptionelle Nutzung (Problemverständnis), instrumentelle Nutzung (Inhalt), prozedurale Nutzung (Prozess), symbolische oder strategische Nutzung (Legitimität).

⁵ Bei Anhörungen können im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Vernehmlassungsverordnung (VIV) die Vorgaben für erläuternde Berichte (Art. 8 VIV) angewendet werden, soweit sich dies als sinnvoll erweist.

⁶ Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen der Verwaltung gehören zu den Verwaltungsverordnungen. Vgl. dazu Gesetzgebungsleitfaden, Ziffer 572.

tiefe RFA" und "Vertiefte RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates"). Bei Regulierungsfolgenabschätzungen von geringerem Umfang und geringerer Untersuchungstiefe (nachfolgend als "einfache Regulierungsfolgenabschätzungen" bezeichnet) sollten Vorgehen und Resultate in einem RFA-Kurzbericht dargelegt werden, soweit dies für die Nachvollziehbarkeit der Angaben im Abschnitt "Auswirkungen auf die Volkswirtschaft" notwendig ist.⁷ Genauere Angaben zum RFA-Bericht finden sich im [▶ Abschnitt 6.5](#).

Rechtsgrundlagen: Die RFA beruht auf den bundesrätlichen Richtlinien für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Bundesratsbeschluss vom 15. September 1999). Die Einführung der vertieften RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates (vgl. den entsprechenden Abschnitt weiter unten) erfolgte durch den Bundesratsbeschluss zum Bericht [Vereinfachung des unternehmerischen Alltags](#) vom 18. Januar 2006. Für Botschaften legt zudem das Parlamentsgesetz ([Art. 141](#)) verschiedene Anforderungen fest, von denen mehrere im Rahmen der RFA umgesetzt werden können (vgl. Anhang 4). Der Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei konkretisiert die Anforderungen des Parlamentsgesetzes und integriert dabei auch die Anforderungen der RFA-Richtlinien des Bundesrates. Gemäss der Vernehmlassungsverordnung ([Art. 8](#)) gelten die Vorgaben für die Gestaltung von Botschaften sinngemäss auch für erläuternde Berichte zu Vernehmlassungen. Im weiteren Sinn trägt die RFA indirekt bei zur Erfüllung der Anforderungen der Bundesverfassung zur Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes ([Art. 170](#)) sowie zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Erfüllung staatlicher Aufgaben ([Art. 43a](#)).

Einfache / vertiefte RFA: Es ist wichtig, für die Vorlage eine angemessene Untersuchungstiefe auszuwählen. Die Untersuchungstiefe sollte sich nach der volkswirtschaftlichen und der regulatorischen Relevanz ([▶ Abschnitt 2.2](#)) sowie nach weiteren Kriterien zur Vorlage richten ([▶ Abschnitt 2.3](#)). Der Untersuchungsaufwand sollte in einem vertretbaren Verhältnis zum erwarteten Nutzen der RFA stehen. Generell ist bei mittlerer bis starker volkswirtschaftlicher und regulatorischer Relevanz eine vertiefte RFA notwendig, bei geringer bis mittlerer Relevanz eine "einfache" RFA ([▶ Abschnitt 2.4](#)). Wenn keine oder lediglich vernachlässigbare Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf Unternehmen zu erwarten sind und dies explizit so festgehalten wird, kann auf eine weitergehende RFA verzichtet werden. Beachten Sie, dass die Abschnitte 3.1, 5.2, 5.3, 5.4 und 6.5 besondere Abschnitte mit dem Titel "Einfache / vertiefte RFA" enthalten, welche im jeweiligen Kontext darauf eingehen, wie einfache bzw. vertiefte RFA umgesetzt werden sollten. Allgemein wird für die Umsetzung einfacher Regulierungsfolgenabschätzungen die Verwendung des separaten Handbuchs empfohlen.

Vertiefte RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates: Der Bundesrat wählt jährlich auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung Rechtsetzungsprojekte aus, deren Auswirkungen im Rahmen vertiefter RFA untersucht werden. Diese vertieften RFA werden im Anhang "Wichtigste Wirksamkeitsüberprüfungen" der Jahresziele des Bundesrates aufgeführt. Die Auswahl wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO in Rücksprache mit den jeweils federführenden Bundesämtern vorgenommen. Das Resultat der Auswahl muss jeweils bereits nach der Sommerpause des Vorjahres an die Bundeskanzlei kommuniziert werden. Die Umsetzung erfolgt grundsätzlich gemeinsam durch das federführende Bundesamt und das SECO. Dies schliesst nicht aus, dass Bundesämter auch bei einzelnen anderen volkswirtschaftlich bedeutsamen Rechtsetzungsprojekten vertiefte RFA durchführen können bzw. müssen (ohne Auflistung der RFA in den Bundesratszielen und ohne gemeinsames Projekt mit dem SECO). Bei vertieften RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrats ist der RFA-Bericht zu veröffentlichen. Soweit möglich sollte dies vor einer allfälligen Vernehmlassung geschehen, damit die Vernehmlassungsteilnehmer den RFA-Bericht einsehen können.

Verantwortung: Die Verantwortung für die Umsetzung der RFA zu einzelnen Vorlagen liegt grundsätzlich bei den jeweils federführenden Bundesämtern. Das SECO unterstützt die Bun-

⁷ Vgl. Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999, Ziffer 4: "Die zugrunde liegenden Annahmen sind in einem Grundlagenpapier zu dokumentieren, sowie sie nicht direkt in die Botschaft Eingang finden."

desämter dabei durch geeignete, auf der RFA-Internetseite des SECO abrufbare Arbeitshilfen (insbesondere das neue Handbuch) und auf Wunsch durch individuelle Beratung zu einzelnen Vorlagen. Im besonderen Fall vertiefter RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates teilen das federführende Bundesamt und das SECO die Verantwortung. Die Durchführung kann besonders bei vertieften RFA auch mit Hilfe verwaltungsexterner Aufträge erfolgen.

Einbettung im Rechtsetzungsprozess: Die Erreichung der Ziele der RFA hängt wesentlich von einer guten Einbettung im Rechtsetzungsprozess ab. Die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen sollte daher rechtzeitig geplant und mit anderen Prozessen koordiniert werden. Dazu gehören etwa die Evaluation bisheriger gesetzlichen Bestimmungen, relevante Vorentscheide von Amtsleitung, Departementsleitung und Bundesrat (z.B. im Rahmen von Aussprachepapieren), die Formulierung der Rechtstexte für den Vorentwurf und die Vernehmlassung. Zusätzliche Informationen zu diesem Thema finden sich unter "Einbettung im Rechtsetzungsprozess" im [►Abschnitt 3.1](#).

Koordination mit der Folgenabschätzung gemäss Botschaftsleitfaden: Parlamentsgesetz und Botschaftsleitfaden verlangen, dass nebst den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft auch weitere Auswirkungen von Vorlagen dargelegt werden. Dazu gehören insbesondere finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt. Das Handbuch erlaubt es, diese Auswirkungen integriert im Rahmen einer RFA zu untersuchen und für die Darstellung in Botschaften und Vernehmlassungsunterlagen bereitzustellen ("integrierte RFA"). Eine entsprechende Verpflichtung gibt es hingegen nicht. Falls diese Auswirkungen separat untersucht werden, sollte die RFA mit den übrigen Untersuchungen zur Folgenabschätzung gut koordiniert werden. Zusätzliche Informationen zu diesem Thema finden sich unter "Koordination der Folgenabschätzung" im [►Abschnitt 3.1](#).

Zeitpunkt: Eine gut in den Rechtsetzungsprozess eingebettete RFA erfolgt gestaffelt und ist jeweils auf die Bedürfnisse der einzelnen Rechtsetzungsphasen abgestimmt. Es wird empfohlen, die Arbeiten zur RFA schon in frühen Phasen der Gesetzgebung (Ausarbeitung Projektskizze, Bericht, Vorentwurf) zu beginnen. Die Resultate einer ersten Phase der RFA müssen spätestens in den Vernehmlassungsunterlagen (erläuternder Bericht) dargelegt werden, die Resultate der abschliessenden Phase in der Botschaft. In jeder Phase ist eine möglichst frühzeitige Durchführung der Arbeiten zur RFA entscheidend für die Nutzbarkeit der jeweiligen Resultate. Die Resultate sollten in jeder Phase vor relevanten Zwischenentscheiden zur Verfügung stehen. Zu beachten ist dabei: Einen in jeder Hinsicht idealen Zeitpunkt für die RFA gibt es nicht. In einer frühen Phase der Rechtsetzung, wenn noch kein Vorentwurf zu den vorgeschlagenen rechtlichen Bestimmungen vorliegt, besteht noch grosse Unsicherheit über die genaue Ausgestaltung und daher auch über die möglichen Auswirkungen der Massnahmen. In späteren Phasen der Gesetzgebung, wenn ausformulierte Entwürfe und Erläuterungen zu rechtlichen Bestimmungen schon vorliegen, fällt die Untersuchung der Auswirkungen leichter. Allerdings sind dann die sinnvollerweise zu untersuchenden alternativen Massnahmen gegenüber der frühen Phase der Rechtsetzung oft schon stark eingeschränkt. Zusätzliche Angaben zur Schwerpunktsetzung der fünf RFA-Prüfpunkte nach Projektphase finden sich im [►Abschnitt 2.3](#) (Angaben zum Punkt "Projektphase").

Praxisbeispiele: Beispiele für vertiefte RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates finden sich auf der Internetseite www.seco.admin.ch/rfa im Bereich [Liste der Regulierungsfolgenabschätzungen](#), Beispiele für weitere einfache und vertiefte RFA im Bereich [Weitere Beispiele](#). Als verhältnismässig gut geeignete Beispiele bisheriger vertiefter RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates wird auf die Regulierungsfolgenabschätzungen zum Epidemienengesetz ([BASS 2009](#)), zum Versicherungsvertragsgesetz ([BASS 2010](#)), zur ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#)), zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#)), zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#)), zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#)) sowie zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#)) verwiesen. Die vollständigen Quellenangaben zu diesen Regulierungsfolgenabschätzungen finden sich in der Liste der referenzierten Dokumente am Schluss dieser Erläuterung. Hinweise auf Pra-

xisbeispiele aus diesen Regulierungsfolgenabschätzungen zu bestimmten Abschnitten finden sich in einem separaten Abschnitt am Schluss der entsprechenden Abschnitte, auf punktuelle Einzelaspekte bezogene weitere Hinweise auf Praxisbeispiele in Fussnoten. Die Internetseite [Impact Assessment – Best Practice Library](#) der EU-Kommission enthält Praxisbeispiele zu einzelnen Aspekten von Folgenabschätzungen in der EU, welche insbesondere bei methodischen Fragen auch für die RFA im Bund hilfreich sein können.

Weitere Informationen: Beachten Sie die RFA-Internetseite (www.seco.admin.ch/rfa) des SECO sowie die Angaben zum Punkt "Andere relevante Arbeitshilfen" im nachfolgenden [►Abschnitt 1.3](#).

1.3 Das Handbuch RFA

Zweck: Das Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (kurz "RFA-Handbuch") dient als Grundlage für eine einheitliche und zielgerichtete Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen in angemessener Qualität und Untersuchungstiefe. Das Handbuch konkretisiert die Vorgaben zur Regulierungsfolgenabschätzung und hilft bei der Vorbereitung, Planung, Durchführung und Nutzung der notwendigen Untersuchungen. Die vorliegenden Erläuterungen zum Handbuch beinhalten weiterführende Erklärungen und sind als Ergänzung oder Nachschlagewerk zu sehen. Der Aufbau des Handbuchs wird zusammen mit dem Überblick über die Arbeitsschritte im [►Abschnitt 1.4](#) erläutert.

Adressaten: Das Handbuch richtet sich an die für die Umsetzung der RFA zu einzelnen Vorlagen verantwortlichen Stellen in der Bundesverwaltung. Bei verwaltungsexternen Aufträgen zur Durchführung der RFA richtet er sich auch an die Auftragnehmer. Das Handbuch bietet zudem eine Orientierungsmöglichkeit für Kantone, welche sich mit Fragen der Regulierungsfolgenabschätzung beschäftigen.

Grundlage: Die Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Regulierungsfolgenabschätzung) und der entsprechende Bundesratsbeschluss vom 15. September 1999 sahen vor, dass das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ein Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung verabschiedet. Nach der Namensänderung des Departements am 1. Januar 2013 wurde die vollständig überarbeitete 2. Fassung des Handbuchs vom Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) genehmigt. Das Handbuch ist auf der Webseite www.seco.admin.ch/rfa veröffentlicht und ersetzt die 1. Fassung vom 8. März 2000. Die mitinteressierten Ämter und die Generalsekretariate der Departemente wurden konsultiert und deren Bemerkungen konnten weitestgehend berücksichtigt werden. Das Handbuch und die Erläuterungen wurden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) erarbeitet.

Andere relevante Arbeitshilfen: Verwenden Sie bei der RFA zu Vorlagen von geringer bis mittlerer volkswirtschaftlicher Bedeutung in erster Linie das [RFA-Handbuch](#). Weitere relevante Materialien zur Regulierungsfolgenabschätzung finden sich auf der [RFA-Internetseite des SECO](#) (www.seco.admin.ch/rfa). Entsprechend dem Beschluss und den Richtlinien des Bundesrates zur Regulierungsfolgenabschätzung vom 15. September 1999 hat die Bundeskanzlei die Anforderungen zur RFA auch in die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte integriert (insbesondere in den [Botschaftsleitfaden](#) sowie in die Arbeitshilfen zu Anträgen an den Bundesrat auf [Erläss einer Verordnung](#)). Der [Gesetzgebungsleitfaden](#) des Bundesamts für Justiz behandelt ausführlich verschiedene Themen, welche auch im Zusammenhang mit der RFA relevant sind. Die Beachtung der entsprechenden Vorgaben des Botschaftsleitfadens und des Gesetzgebungsleitfadens kann wesentlich dazu beitragen, die RFA im Rechtsetzungsprozess besser einzubetten, umzusetzen und zu nutzen. Im Falle einer vertieften Beurteilung der Nachhaltigkeit im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung wird empfohlen, den auf der Internetseite www.are.admin.ch/nhb des Bundesamts für Raumentwicklung publizierten [Leitfaden Nachhaltigkeitsbeurteilung](#) zu beachten. Für die amtsinterne Umsetzung der RFA wendet das Bundesamt für Umwelt das mit der RFA kompatible Instrument

der "Volkswirtschaftlichen Beurteilung von Umweltmassnahmen" (VOBU) an (VOBU-Leitfaden, auffindbar unter www.bafu.admin.ch/wirtschaft unter "Volkswirtschaftliche Auswirkungen"). Beachten Sie zu diesen und weiteren Arbeitshilfen die Angaben zum Punkt "Koordination der Folgenabschätzung" im [►Abschnitt 3.1](#). Speziell bei methodischen Fragen zu vertieften RFA können die Anleitungen zur Folgenabschätzung der EU-Kommission ([Commission Impact Assessment Guidelines](#)) und der US-Bundesregierung ([OMB Circular A-4 Regulatory Analysis](#)) als weiterführende Informationsquellen nützlich sein.

1.4 Arbeitsschritte der RFA

Arbeitsschritte und Kapitel: Die RFA umfasst fünf grundlegende Arbeitsschritte, die in verschiedene Teilschritte unterteilt werden. Auf den Überblick im vorliegenden einleitenden Kapitel folgt der Hauptteil des Handbuchs. Dieser besteht aus fünf Kapitel mit jeweils mehreren Abschnitten, welche den grundlegenden Arbeitsschritten bzw. Teilschritten einer RFA entsprechen: In Kapitel 2 wird die Abklärung der Notwendigkeit einer RFA thematisiert, in Kapitel 3 die organisatorische und inhaltliche Planung der RFA, in Kapitel 4 die Darstellung von Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der zu untersuchenden Vorlage, in Kapitel 5 die Analyse der Auswirkungen der Vorlage und in Kapitel 6 der Abschluss und die Verwendung der RFA.

Anhänge: Der Hauptteil wird durch Anhänge ergänzt, in welchen sich Umsetzungshilfen und rechtliche Grundlagen zur RFA befinden. Diese beinhalten das RFA-Meldeblatt (Anhang 1) zur Prüfung der Notwendigkeit einer Regulierungsfolgenabschätzung, die Musterstruktur RFA-Konzept (Anhang 2) zur Planung der RFA und die Musterstruktur RFA-Bericht (Anhang 3). Ausserdem befinden sich im Anhang das Parlamentsgesetz (Artikel 141, Anhang 4) und die RFA-Richtlinien des Bundesrates (Anhang 5) als rechtliche Grundlagen zur RFA.

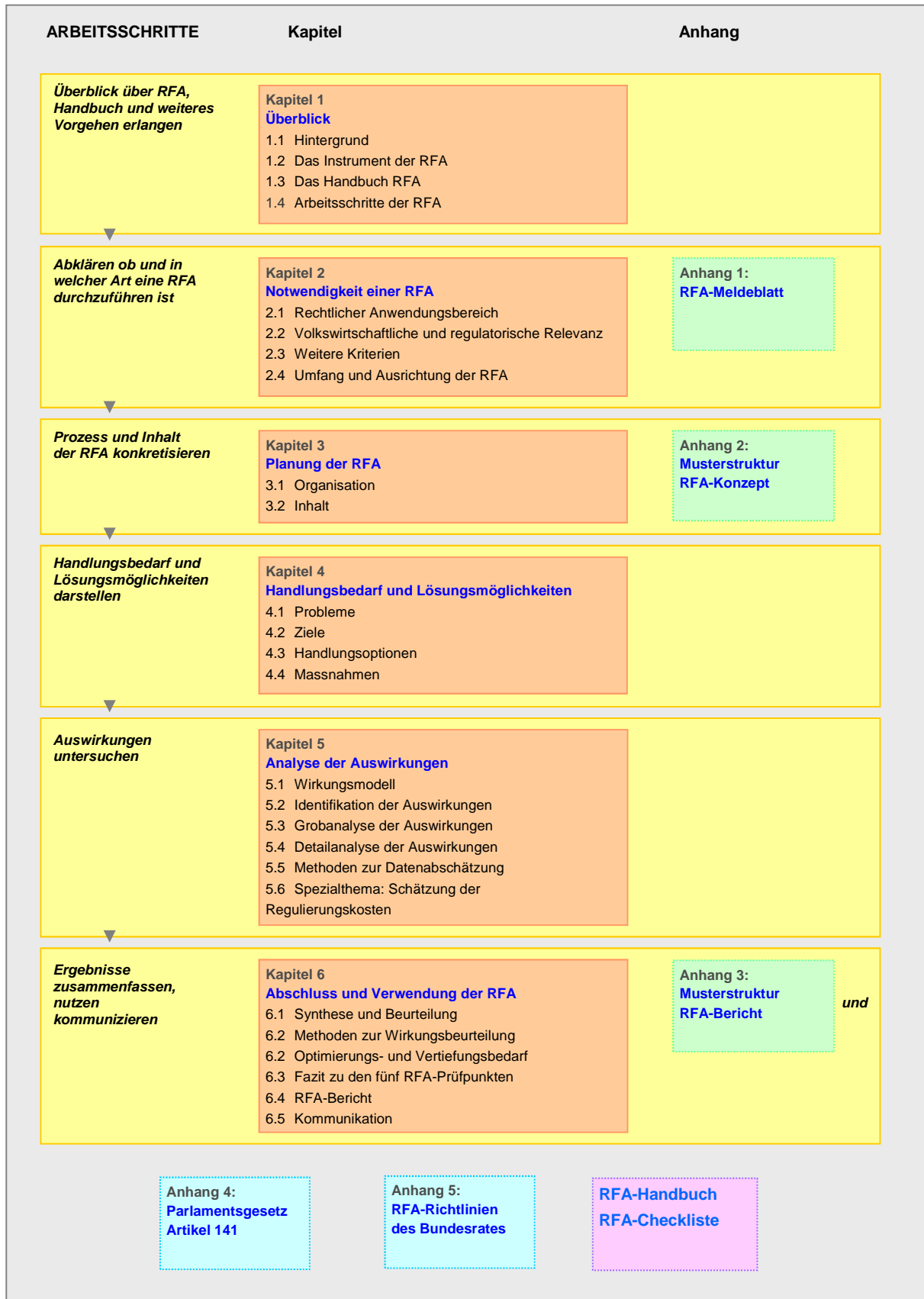
RFA-Checkliste: Besonders zu beachten ist die [RFA-Checkliste](#) zur Konkretisierung der fünf RFA-Prüfpunkte. Beachten Sie, dass das Handbuch und die Erläuterung primär das Vorgehen erläutern (*Prozess* der RFA). Der Gesamtüberblick zu den zu untersuchenden *Inhalten* der RFA (Prüfpunkte) befindet sich demgegenüber in der Checkliste. Die jeweils relevanten Prüfpunkte der RFA-Checkliste werden in den Kapitel 4 - 6 in Form von Kästen aufgegriffen und mit Hilfe von Fragen und zusätzlichen Angaben erläutert.

Grafischer Überblick: Die nachfolgende Abbildung 1 führt zu jedem der grundlegenden Arbeitsschritte die entsprechenden Kapitel und Anhänge sowie die RFA-Checkliste auf. Eine Kurzzusammenfassung zu den Zielen und Inhalten der einzelnen Kapitel findet sich jeweils am Anfang der Kapitel.

Wiederholung von Arbeitsschritten: Insbesondere bei einer stufenweise Vertiefung der Arbeiten (RFA in mehreren Phasen des Rechtsetzungsprozesses) kann eine Wiederholung einzelner oder mehrerer Arbeitsschritte (im Sinne mehrerer Durchgänge) notwendig sein.

Dokumentation der Arbeitsschritte: Eine Dokumentation der RFA und ihrer Arbeitsschritte ergibt sich insbesondere durch die schriftlich festgehaltenen Resultate zur Relevanzanalyse, durch das RFA-Konzept zur Planung sowie durch den RFA-Bericht zum Abschluss der Untersuchung.

Abbildung 1: Arbeitsschritte der RFA und Struktur des Handbuchs



2 Notwendigkeit einer RFA

Ziel des Kapitels

Mit Hilfe des zweiten Kapitels soll abgeklärt werden, ob und in welcher Form eine RFA notwendig ist. Die Vorabklärungen betreffen die rechtliche Anwendbarkeit (formal-rechtliche Prüfung), die volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz (ökonomisch-inhaltliche Prüfung) sowie weitere Kriterien zur Vorlage (Prüfung des Kontexts). Das Ziel dieser dreistufigen Vorabklärungen ist es, in einem vierten Schritt Umfang und Ausrichtung der RFA grob festzulegen. Dabei wird insbesondere entschieden, ob eine vertiefte, eine einfache oder gar keine RFA notwendig ist. Diese Vorabklärungen sollen sicherstellen, dass die knappen Ressourcen für die RFA bei den richtigen Vorlagen und mit den richtigen Schwerpunkten zum Einsatz kommen. Damit sollen Aufwand und Ertrag bei der RFA optimiert und eine Anwendung nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit sichergestellt werden.

Inhalt des Kapitels

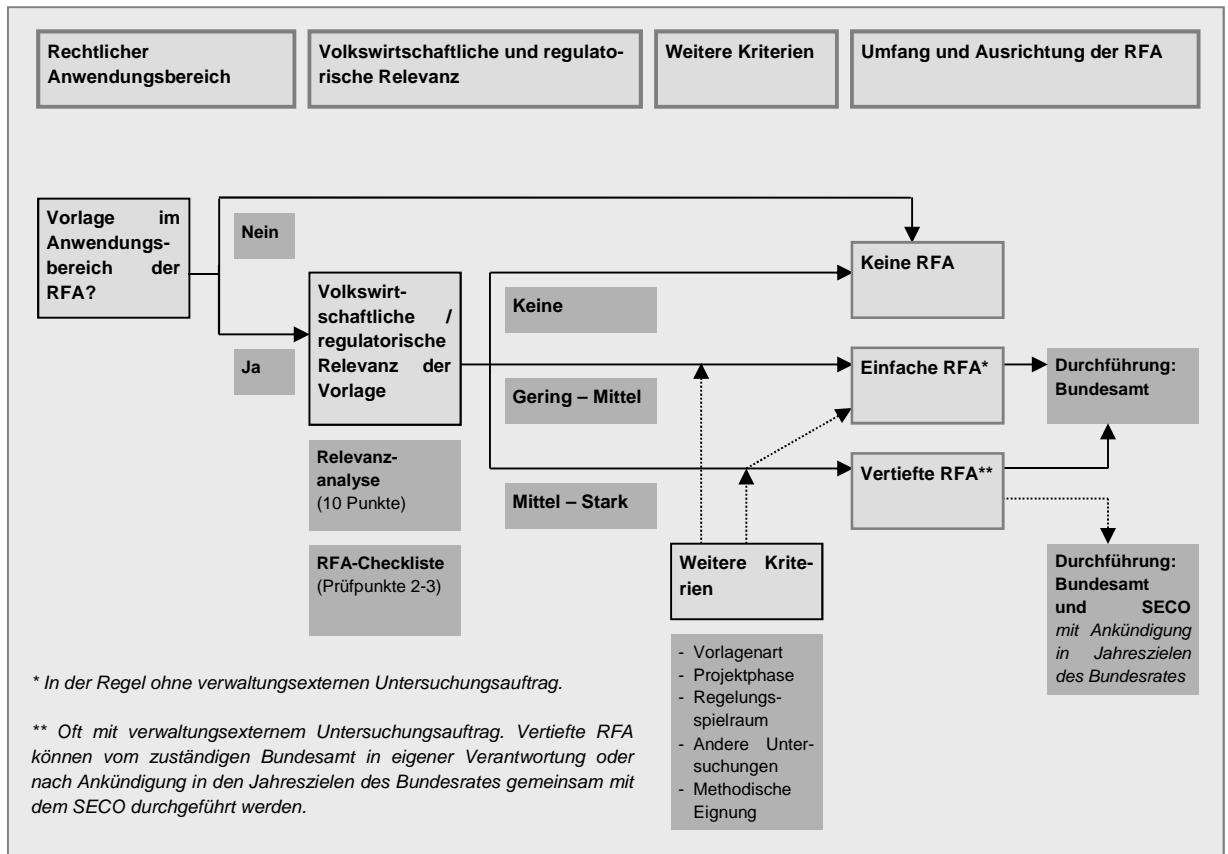
- **Rechtlicher Anwendungsbereich:** Befindet sich die Vorlage im rechtlichen Anwendungsbereich der RFA? ► [Abschnitt 2.1](#)
- **Volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz:** Ist eine RFA aus inhaltlicher Sicht aufgrund der volkswirtschaftlichen und regulatorischen Bedeutung der Vorlage notwendig? ► [Abschnitt 2.2](#)
- **Weitere Kriterien:** Welche weiteren Kriterien zur Vorlage sollten vor der Festlegung von Umfang und Ausrichtung der RFA beachtet werden? ► [Abschnitt 2.3](#)
- **Umfang und Ausrichtung der RFA:** Welches sind die Schlussfolgerungen zu Umfang und Ausrichtung der durchzuführenden RFA? ► [Abschnitt 2.4](#)

Umsetzungshilfen

- [RFA-Meldeblatt \(Anhang 1\)](#)
- [RFA-Checkliste](#)

Abbildung 2 gibt einen Überblick zum Vorgehen bei der Abklärung der Notwendigkeit und der groben Festlegung von Umfang und Ausrichtung einer RFA. Liegt eine Vorlage im rechtlichen Anwendungsbereich der RFA, muss zunächst deren volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz geprüft werden. Eine eigentliche RFA muss erfolgen, sobald die Vorlage sich im rechtlichen Anwendungsbereich der RFA befindet und volkswirtschaftlich und regulatorisch relevant erscheint. Umfang und Ausrichtung der RFA hängen schliesslich auch von weiteren relevanten Kriterien zur Vorlage ab, welche im Einzelfall von Bedeutung sein können. So kann insbesondere bei Vorlagen von mittlerer volkswirtschaftlicher und regulatorischer Relevanz in begründeten Fällen anstelle einer vertieften RFA eine einfache RFA durchgeführt werden, falls sich die Vorlage aufgrund dieser weiteren Kriterien nicht für eine vertiefte RFA eignet.

Abbildung 2: Überblick zur Abklärung der Notwendigkeit einer RFA



2.1 Rechtlicher Anwendungsbereich

Befindet sich die Vorlage im rechtlichen Anwendungsbereich der RFA?

Richtlinien und Beschlüsse des Bundesrates: Der Anwendungsbereich der RFA wurde durch die Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Regulierungsfolgenabschätzung) vom 15. September 1999 sowie durch den entsprechenden Bundesratsbeschluss festgelegt. Der Anwendungsbereich wurde später durch den Bundesratsbeschluss zum Bericht [Vereinfachung des unternehmerischen Alltags](#) vom 18. Januar 2006 erweitert. Die entsprechenden Passagen lauten wie folgt:

Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999, Ziffer 2

Diese Richtlinien sollen Anwendung finden

- bei Anträgen auf Erlass rechtsetzender Akte (Gesetze und Verordnungen) bzw. in Botschaftsentwürfen in jedem Fall
- bei Anträgen an den Bundesrat zu rechtsanwendenden Akten dann, wenn das Geschäft eine grosse wirtschaftliche Bedeutung besitzt (Beispiel: Konzession einer Eisenbahn-Neubaustrecke)

Beschluss des Bundesrates vom 15. September 1999, Ziffer 1

In die Botschaften des Bundesrates, in Vernehmlassungsunterlagen und in die Anträge auf Erlass oder Änderung von Verordnungen des Bundesrates ist ein besonderer Abschnitt unter dem Titel "Volkswirtschaftliche Auswirkungen" aufzunehmen. Unter diesem Titel werden auch die sozialen und ökologischen Auswirkungen miterfasst, soweit sie sich in ökonomischen Kategorien messen lassen.

Beschluss des Bundesrates vom 18. Januar 2006, Ziffer 2.2

Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen der Verwaltung mit Auswirkungen auf mehr als 10'000 Unternehmen müssen Gegenstand einer Regulierungsfolgenabschätzung sein.

Überblick zum Anwendungsbereich: Der obligatorische Anwendungsbereich der Regulierungsfolgenabschätzung erstreckt sich auf folgende Arten von Vorlagen:

- **Botschaften** (zu Bundesgesetzen und anderen Erlassen),
- **Erläuternde Berichte** (zu Vernehmlassungen),
- **Anträge an den Bundesrat auf Erlass oder Änderung einer Verordnung,**
- **Rechtsanwendende Beschlüsse des Bundesrates** (bei grosser wirtschaftlicher Bedeutung, z.B. Konzession für Bahn-Neubaustrecke),
- **Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen der Verwaltung** (wenn diese mehr als 10'000 Unternehmen betreffen).

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick zum Anwendungsbereich der RFA. Sie zeigt, bei welchen Erlassen und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen eine RFA grundsätzlich notwendig ist und in welchen Dokumenten die entsprechende Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen erfolgt.

Anwendung ohne zusätzliche Bedingungen: Wichtige Arten von Vorlagen befinden sich im Anwendungsbereich der RFA, ohne dass dafür aus rechtlicher Sicht zusätzliche Bedingungen gelten. Dazu gehören alle Vorlagen, welche in einer Botschaft ans Parlament münden (inkl. erläuternde Berichte zu entsprechenden Vernehmlassungen). Diese umfassen nebst den Bundesgesetzen auch Bundesbeschlüsse mit oder ohne rechtsetzenden Charakter (Verfassungsartikel, Volksinitiativen, Finanzvorlagen, Staatsverträge).⁸ Zum Anwendungsbereich ohne zusätzliche Bedingungen gehören auch Verordnungen des Bundesrates. Unter Berücksichtigung der praktischen Anwendung stellen Bundesgesetze und Verordnungen des Bundesrates den Kern des Anwendungsbereichs der RFA dar.

Bedingte Anwendung: In zwei weiteren Bereichen muss die RFA angewendet werden, wenn zusätzliche Bedingungen im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Wirtschaft erfüllt sind. Dies gilt für rechtsanwendende Beschlüsse des Bundesrates, falls diese eine grosse wirtschaftliche Bedeutung haben (z.B. Konzession für eine Bahn-Neubaustrecke), und für Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen der Verwaltung, falls diese Auswirkungen auf mehr als 10'000 Unternehmen haben (z.B. Kreisschreiben zu Fragen der Mehrwertsteuer). Implizit bedeutet letzteres im konkreten Fall der Schweiz, dass die Mehrzahl der betroffenen

⁸ Vgl. die entsprechenden Arten von Vorlagen, wie sie im Botschaftsleitfaden aufgeführt werden.

Unternehmen kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind.⁹ Die wirtschaftliche Bedeutung der Vorlage kann mit Hilfe von [► Abschnitt 2.2](#) geprüft werden.

Tabelle 1: Überblick zum Anwendungsbereich der RFA

Erlass <i>Welche Erlasse befinden sich im Anwendungsbereich der RFA?</i>	Darstellung <i>Wo werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dargestellt?</i>	Bedingung <i>Für welche Fälle gilt die Anwendung?</i>
<i>Rechtsetzung durch Gesetze und Verordnungen</i>		
Bundesgesetze	<ul style="list-style-type: none"> – Botschaft – Vernehmlassungsunterlagen (erläuternder Bericht) – Antrag an den Bundesrat 	in jedem Fall
Verordnungen des Bundesrates	<ul style="list-style-type: none"> – Anhörungs- oder Vernehmlassungsunterlagen (erläuternder Bericht) – Antrag an den Bundesrat 	in jedem Fall
<i>Andere Erlasse</i>		
Bundesbeschlüsse <i>auf Grundlage von Botschaften insbesondere bzgl.</i> <ul style="list-style-type: none"> – Verfassungsartikel – Volksinitiativen – Finanzvorlagen – Staatsverträge 	<ul style="list-style-type: none"> – Botschaft – Vernehmlassungsunterlagen (erläuternder Bericht) – Antrag an den Bundesrat 	in jedem Fall
Rechtsanwendende Beschlüsse des Bundesrates <i>(z.B. Bahn-Konzession)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Antrag an den Bundesrat – gegebenenfalls in Erläuterungen 	bei grosser wirtschaftlicher Bedeutung
Richtlinien, Weisungen, Kreisschreiben der Verwaltung <i>(= Verwaltungsverordnungen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – gegebenenfalls in Erläuterungen 	bei Auswirkungen auf mehr als 10'000 Unternehmen

2.2 Volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz

Ist eine RFA aus inhaltlicher Sicht aufgrund der volkswirtschaftlichen und regulatorischen Bedeutung der Vorlage notwendig?

Relevanzanalyse: Nicht jede Vorlage im Anwendungsbereich der RFA ist auch volkswirtschaftlich und regulatorisch relevant und erfordert aus inhaltlicher Sicht eine RFA. Daher sollte zunächst die volkswirtschaftliche bzw. die regulatorische Relevanz abgeklärt werden. Bei revidierten Rechtstexten sind dabei ausschliesslich die Unterschiede zum schon bestehenden Recht zu berücksichtigen. In Kasten 1 werden die Kriterien für die Relevanzanalyse und die Regeln für die Auslösung einer RFA aufgeführt. Die Kriterien umfassen zehn ausgewählte Einzelthemen aus dem Bereich der RFA-Prüfpunkte 2 und 3 der [RFA-Checkliste](#). Damit werden für die Entscheidung besonders relevante Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen sowie auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigt (inklusive Auswir-

⁹ Die KMU umfassen gemäss einer in der Schweiz und in verschiedenen anderen Ländern üblichen Definition mittlere Unternehmen mit bis zu 250 Mitarbeitenden, kleine Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitenden und Kleinunternehmen mit bis zu 10 Mitarbeitenden.

kungen auf Gesellschaft und Umwelt).¹⁰ Bei der Umsetzung der Relevanzanalyse sind die nachfolgend aufgeführten Punkte besonders zu beachten.

Volkswirtschaftliche Relevanz: Mit der volkswirtschaftlichen Relevanz einer Vorlage ist ihre mögliche Bedeutung aus gesamtwirtschaftlicher (sozio-ökonomischer) Sicht gemeint. Im Rahmen der Relevanzanalyse in zehn Punkten wird die volkswirtschaftliche Relevanz zusammenfassend im Punkt 1 (volkswirtschaftliche Gesamtwirkung) abgeschätzt. Diese Abschätzung stützt sich aber ab auf die Abschätzungen zu den übrigen neun Punkten der Relevanzanalyse und gegebenenfalls auf die Berücksichtigung weiterer Auswirkungen gemäss den Prüfpunkten 2 und 3 der RFA-Checkliste.

Regulatorische Relevanz: Im engeren Sinn entspricht die regulatorische Relevanz einer Vorlage dem Anteil und der Bedeutung der darin enthaltenen Regelungen, welche sich an Unternehmen richten (= Regulierungen). Im weiteren Sinn können dabei auch Regelungen enthalten sein, welche sich an andere Akteure richten (z.B. Konsumenten, Arbeitnehmende, andere Privatpersonen). Im Rahmen der Relevanzanalyse wird die regulatorische Relevanz mit Hilfe von Punkt 2 (Hauptsächlich Betroffene), Punkt 3 (Anzahl betroffene Unternehmen) und Punkt 4 (Administrativer Aufwand / Regulierungskosten) beurteilt. Dabei ist der letzte dieser drei Punkte besonders wichtig. Bei besonderer regulatorischer Bedeutung ist eine quantitative Schätzung der Regulierungskosten sowie eine vertiefende qualitative Beurteilung der KMU-Verträglichkeit mit Hilfe eines KMU-Verträglichkeitstests erforderlich (siehe dazu die Angaben in Kasten 1).

Umsetzungshilfe: Es ist notwendig, die Resultate der Relevanzanalyse in geeigneter Form festzuhalten. Die Relevanzanalyse kann mit Hilfe von Abschnitt B im [Meldeblatt zur Regulierungsfolgenabschätzung](#) (Anhang 1) des SECO umgesetzt werden.

RFA-Checkliste: Bei Bedarf und in Zweifelsfällen kann die Relevanzanalyse schon durch die Verwendung der kompletten Prüfpunkte 2 und 3 der [RFA-Checkliste](#) erweitert und vertieft werden. Die RFA-Checkliste sollte ansonsten spätestens bei der inhaltlichen Planung der RFA (vgl. [Abschnitt 3.2](#)) sorgfältig berücksichtigt werden.

Massnahmen: Die Identifikation möglicher Auswirkungen erfolgt grundsätzlich auf Basis aller neuen Massnahmen der Vorlage. Diese Massnahmen entsprechen den Unterschieden, welche die Bestimmungen der Vorlage (einschliesslich möglicher Regelungsalternativen) gegenüber dem bisherigen rechtlichen Rahmen bringen. Dabei ist nötigenfalls auch die bisherige Vollzugspraxis zu beachten. Beachten Sie zum Begriff "Massnahmen" bei Bedarf die weiterführenden Angaben in [Abschnitt 4.4](#).

¹⁰ Zur Berücksichtigung der gesellschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit im Rahmen der RFA vgl. den entsprechenden Abschnitt im Bericht des Bundesrates [Wachstumspolitik 2008-2011](#) vom 2. April 2008 (Staatssekretariat für Wirtschaft, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 15D, Seite 124).

Kasten 1

RELEVANZANALYSE

Eine RFA ist grundsätzlich notwendig, wenn mindestens 3 der 10 folgenden Bedingungen erfüllt sind (oder wenn die entsprechenden Auswirkungen unbekannt sind).

1. **Volkswirtschaftliche Gesamtwirkungen:** Die Wirkungen gehen über sehr geringe oder vernachlässigbare Wirkungen hinaus oder werden als unbekannt eingeschätzt.
2. **Hauptsächlich Betroffene:** Zu den hauptsächlich Betroffenen gehören mindestens drei der nachfolgenden Kategorien: KMU, Grossunternehmen, Arbeitnehmende, Bund/Kantone, Steuerpflichtige, Konsumenten, Umwelt, Andere.
3. **Anzahl betroffene Unternehmen:** Die Anzahl der direkt als Adressaten betroffenen Unternehmen wird auf mehr als 10'000 eingeschätzt oder ist unbekannt.
4. **Administrativer Aufwand / Regulierungskosten:** Der administrative Aufwand / die Regulierungskosten der Unternehmen werden als zunehmend oder unbekannt eingeschätzt.
5. **Wettbewerb:** Die Wettbewerbsintensität in den betroffenen Märkten wird als abnehmend oder unbekannt eingeschätzt.
6. **Internationaler Öffnungsgrad:** Der internationale Öffnungsgrad in den betroffenen Märkten wird als abnehmend oder unbekannt eingeschätzt.
7. **Standortattraktivität:** Die Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz werden als negativ oder unbekannt eingeschätzt.
8. **Ökologische Nachhaltigkeit:** Die Auswirkungen auf die Umwelt werden mindestens teilweise als negativ oder unbekannt eingeschätzt.
9. **Gesellschaftliche Nachhaltigkeit:** Die Auswirkungen auf die Gesellschaft werden mindestens teilweise als negativ oder unbekannt eingeschätzt.
10. **Energieverbrauch / CO₂-Ausstoss:** Der Energieverbrauch und / oder der CO₂-Ausstoss nimmt zu oder wird als unbekannt eingeschätzt.

Besteht die hauptsächlich betroffene Gruppe aus KMU und nehmen die Regulierungskosten / der administrative Aufwand zu, ist auf jeden Fall eine RFA notwendig.

Sind die Bedingungen 3 und 4 erfüllt (mindestens 10'000 direkt betroffene Unternehmen / zunehmende administrative Belastungen), ist im Rahmen der RFA eine quantitative **Schätzung der Regulierungskosten** durchzuführen. Zudem muss in diesem Fall auch eine qualitative Beurteilung mittels **KMU-Verträglichkeitstest** erfolgen, bei dem rund ein Dutzend KMU befragt werden (vgl. Abschnitte 5.2 und 5.6).

Sind zwischen 1'000 und 10'000 Unternehmen direkt von zunehmenden administrativen Belastungen / Regulierungskosten oder sind die Unternehmen mindestens einer Branche oder einer Region stark betroffen, wird eine grobe Schätzung der Regulierungskosten bzw. ein summarischer KMU-Verträglichkeitstest empfohlen.

Vorbehalten bleiben in Bezug auf die Relevanzanalyse und die Durchführung einer RFA die in [►Abschnitt 2.1](#) erwähnten besonderen Bedingungen bei Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen der Verwaltung sowie bei rechtsanwendenden Beschlüssen des Bundesrates. Ebenfalls vorbehalten bleiben die in [►Abschnitt 2.3](#) aufgeführten weiteren Kriterien.

Aufwand: Die Relevanzanalyse soll mit einem verhältnismässig geringen Aufwand umgesetzt werden können. Sie soll die genauere Wirkungsanalyse im Rahmen der gegebenenfalls folgenden weiteren RFA nicht vorwegnehmen.

Verwendete Informationen: Die volkswirtschaftliche Relevanz kann aufgrund erster, grober Informationen und Einschätzungen zu den möglichen Auswirkungen ermittelt werden. Die Relevanzanalyse kann auf weniger gesicherten Informationen und Einschätzungen beruhen als die spätere Wirkungsanalyse. Nach Möglichkeit erfolgt sie auf Basis schon verfügbarer Informationen.

Umgang mit Unsicherheiten: Bei unbekanntem, unsicheren oder widersprüchlichen Wirkungen sollten die entsprechenden Kriterien der Relevanzanalyse vorsichtshalber als erfüllt betrachtet und weitere Untersuchungen ausgelöst werden. Nur so können die möglichen

Wirkungen im Rahmen einer RFA genauer abgeklärt und die Risiken einer mangelhaften Abschätzung der Auswirkungen (z.B. bei unvorhergesehenen negativen Nebenwirkungen) reduziert werden.

2.3 Weitere Kriterien

Welche weiteren Kriterien zur Vorlage sollten vor der Festlegung von Umfang und Ausrichtung der RFA beachtet werden?

Umfang und Ausrichtung einer RFA (Breite, Tiefe, Schwerpunkte) ergeben sich nicht allein aus der volkswirtschaftlichen Relevanz der Vorlage. Eine zielgerichtete, verhältnismässige und nutzenbringende Durchführung der RFA erfordert die Berücksichtigung weiterer relevanter Kriterien, welche die Eigenschaften und den jeweiligen Kontext der Vorlagen betreffen. Nachfolgend werden fünf besonders wichtige Kriterien aufgeführt. Zu jedem Kriterium werden Stichworte zur Beschreibung, Erläuterungen zur Relevanz sowie entsprechende Beispiele hinzugefügt. Diese Kriterien sind als offene Checkliste zu verstehen. Sie sollen entsprechende Überlegungen anregen, die jedoch für jede Vorlage individuell konkretisiert werden müssen.

1. Vorlagenart

Um welche Art von Vorlage handelt es sich?

Stichworte: Politikbereich; Regelungsstufe (Verfassung, Gesetz, Verordnung); Teilrevision, Totalrevision oder neuer Erlass; Politiktyp (Regulierung, öffentlich produzierte Güter, Umverteilung); Vorlagentyp (Bundesgesetz, Volksinitiative, Finanzvorlage, völkerrechtlicher Vertrag).

Relevanz: Die Charakterisierung der Vorlagenart hilft beispielsweise bei der Einschätzung der volkswirtschaftlichen Bedeutung und des Regelungsspielraums der Vorlage sowie bei der Schwerpunktsetzung bezüglich der Untersuchung der fünf RFA-Prüfpunkte.

Beispiele

- **Politikbereich:** Bei wirtschaftsnahen Politikbereichen (z.B. Finanzmarktregulierung) ist tendenziell von einer höheren volkswirtschaftlichen Relevanz auszugehen als bei wirtschaftsfernen Politikbereichen (z.B. Jugendstrafrecht).
- **Regelungsstufe:** Bei Verordnungen ist aufgrund der Vollzugsnähe der RFA-Prüfpunkt "Zweckmässigkeit im Vollzug" tendenziell bedeutsamer als bei Gesetzen. Bei Verfassungsartikeln ist dieser Prüfpunkt kaum sinnvoll zu behandeln.
- **Teilrevision / Totalrevision / neuer Erlass:** Der Regelungsspielraum (und damit die Bedeutung des RFA-Prüfpunkts "Alternative Regelungen") ist bei einem neuen Erlass tendenziell höher als bei einer Revision, und bei einer Totalrevision höher als bei einer Teilrevision. Bei einem neuen Erlass sollte der RFA-Prüfpunkt "Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns" von Grund auf behandelt werden; bei einer Revision liegt der Schwerpunkt bei Änderungen bezüglich der Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns.
- **Politiktyp:** Bei Vorlagen mit Regulierungscharakter sind insbesondere die verursachten Kosten und möglichen Probleme der Umsetzung durch private Akteure (insbesondere Unternehmen) wichtig. Damit ist der RFA-Prüfpunkt "Zweckmässigkeit im Vollzug" speziell relevant. Bei Vorlagen mit Umverteilungscharakter (insbesondere im Bereich Sozialversicherungen) muss besonders die Verteilungswirkung und damit der RFA-Prüfpunkt "Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen" beachtet werden. Bei öffentlich produzierten Gütern (z.B. in den Bereichen Bildung, Landesverteidigung, Infrastruktur) sind personelle und finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden besonders wichtig.
- **Vorlagentyp:** Finanzvorlagen enthalten keine Regulierungen und verursachen in diesem Sinne beispielsweise keine typischen zu untersuchenden "Regulierungskosten". Demgegenüber können die direkten und indirekten Umverteilungswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen besonders ausgeprägt sein. Bei völkerrechtlichen Verträgen ist der Regelungsspielraum oft relativ eingeschränkt.

2. Projektphase

In welcher Projektphase befindet sich die Vorlage?

Stichworte: Projektskizze, Bericht, Vorentwurf, Vernehmlassung, Vernehmlassungsbericht, Botschaft.

Relevanz: Von der aktuellen Projektphase hängt unter anderem der für die RFA verfügbare Zeitraum bis zur Verabschiedung der Vorlage ab. Zu jeder Phase gibt es für die RFA angemessene Schwerpunktsetzungen, bei denen einzelne der fünf RFA-Prüfpunkte eine grössere Rolle spielen als andere. Grundsätzlich gilt: Je früher die RFA einsetzt, desto besser kann sie in den Rechtsetzungsprozess eingebettet werden. Damit steigen ihre Qualität, ihre Akzeptanz und ihr Verwendungsnutzen. Allerdings muss darauf geachtet werden dass die jeweils untersuchten Aspekte der Vorlage genügend konkretisiert sind, um eine sinnvolle Untersuchung zu erlauben.

Beispiele: In den frühen Phasen des Rechtsetzungsprozesses (Ausarbeitung Projektskizze, Bericht, Vorentwurf) sollten insbesondere die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (RFA-Prüfpunkt 1) sorgfältig dargelegt sowie alternative Regelungen und deren Auswirkungen (RFA-Prüfpunkt 4) grob aufgezeigt werden. Vor einer Vernehmlassung sollten zuhanden des erläuternden Berichts insbesondere die Auswirkungen der vorgeschlagenen Variante(n) auf einzelne gesellschaftliche Gruppen und die Gesamtwirtschaft (RFA-Prüfpunkte 2 und 3) genauer untersucht und dargestellt werden. Vor der Verabschiedung einer Botschaft durch den Bundesrat sollten schliesslich die abschliessenden Resultate zu allen RFA-Prüfpunkten einschliesslich einer vertieften Prüfung der Zweckmässigkeit im Vollzug (RFA-Prüfpunkt 5) vorliegen.

3. Regelungsspielraum

Welcher rechtliche und politische Regelungsspielraum besteht bei der Ausarbeitung der Vorlage bzw. wie stark ist dieser eingeschränkt?

Stichworte: Einschränkungen oder Vorgaben durch übergeordnetes nationales oder internationales Recht; Einschränkungen durch den Kompetenzbereich der Kantone; verbindliche politische Beschlüsse durch Bundesrat oder Parlament (insbesondere Bundesratsentscheide und parlamentarische Vorstösse); eingeschränkte Realisierungschancen aufgrund politischer Haltungen und Mehrheitsverhältnisse im Parlament und bei den Stimmberechtigten.

Relevanz: Einschränkungen des Regelungsspielraums reduzieren in der Regel die Spannweite der sinnvollerweise zu untersuchenden alternativen Regelungen (RFA-Prüfpunkt 4) und damit auch einen Teil des möglichen Nutzens einer RFA. In einzelnen Fällen kann es jedoch erwünscht und sinnvoll sein, alternative Regelungen ausserhalb des gegenwärtig verfügbaren Regelungsspielraums zu untersuchen. Damit können allfällige Kosten von Einschränkungen beim Regelungsspielraum transparent gemacht und längerfristige Erweiterungen des Regelungsspielraums zur Diskussion gestellt werden.

Beispiele: Bei der Übernahme von EU-Recht im Rahmen der bilateralen Abkommen ist der Regelungsspielraum der Schweiz oftmals stark eingeschränkt. In solchen Fällen ist der Nutzen einer weitergehenden RFA tendenziell weniger hoch als bei rein innenpolitischen Vorlagen ohne vergleichbare Einschränkungen.

4. Andere relevante Untersuchungen

Wurden oder werden bereits andere Untersuchungen durchgeführt, deren Ergebnisse für die RFA relevant sind?

Stichworte: Nachträgliche (ex-post) Evaluationen zum entsprechenden bestehenden Recht; vorgängige (ex-ante) Folgenabschätzungen zur entsprechenden Vorlage oder zu vergleichbaren Vorlagen in der Vergangenheit; Evaluationen und Folgenabschätzungen zu entsprechenden Regelungsgebieten in anderen Ländern; Untersuchungen zu volkswirtschaftlichen oder anderen Auswirkungen; sonstige relevante Studien.

Relevanz: Bestehende Untersuchungen beeinflussen die Notwendigkeit und die Schwerpunkte einer durchzuführenden RFA. Im (seltenen) Idealfall kann die RFA aus einer geeigneten Zusammenfassung einer oder mehrerer schon durchgeführter Untersuchungen bestehen. In anderen (häufigeren) Fällen enthalten bestehende Untersuchungen zumindest einzelne Ergebnisse, welche für die RFA verwendet werden können. Die Übertragung von Ergebnissen aus bestehender Untersuchungen ist umso bedeutsamer, da das Prinzip der Verhältnismässigkeit und die verfügbaren Ressourcen oft keine umfassenden eigenständigen Untersuchungen im Rahmen der RFA zulassen.

Beispiele: Bei der Übernahme von EU-Recht kann die Folgenabschätzung der EU-Kommission zum entsprechenden Erlass ein geeigneter und leicht verfügbarer Ausgangspunkt für die RFA in der Schweiz sein (vgl. [List of Impact Assessments](#) unter <http://ec.europa.eu/governance/impact>). So beruhte etwa die Regulierungsfolgenabschätzung zu den Handlungsoptionen der Schweiz hinsichtlich der 2007 in der EU in Kraft getretenen Chemikalienverordnung REACH (vgl. [BAFU 2007](#)) teilweise auf den Erkenntnissen der Folgenabschätzung der EU-Kommission.

5. Methodische Eignung und verfügbare Daten

Inwiefern und mit welchem Aufwand sind unter Berücksichtigung der methodischen Eignung und der verfügbaren Daten aussagekräftige Resultate möglich?

Stichworte: Messbarkeit, Unsicherheit, Komplexität und Kausalität von Ursachen und Wirkungen; Verfügbarkeit eines geeigneten analytischen Rahmens, empirischer Daten und anerkannter theoretischer Erkenntnisse.

Relevanz: Die Durchführbarkeit, die geeignete Form und der Nutzen einer RFA hängen davon ab, wie gut sich eine Vorlage aus methodischer Sicht für eine RFA eignet und ob empirische Daten verfügbar sind oder verfügbar gemacht werden können. Die Eignung für eine RFA mit einer Kosten-Nutzen-Analyse ist umso höher, je besser sich Kosten- und Nutzenkomponenten messen lassen, je geringer Unsicherheit und Komplexität sind und je klarer die abgeschätzten Auswirkungen auf die untersuchten Massnahmen zurückgeführt werden können. Je weniger diese Bedingungen erfüllt sind, desto höher fällt der Aufwand und desto geringer der mögliche Nutzen einer RFA im Sinne einer Kosten-Nutzen-Rechnung aus. Dementsprechend wichtiger wird hier die qualitative Abschätzung der Auswirkungen. Bei Mangel an empirischen Daten muss verstärkt auf das Urteil anerkannter und unabhängiger Experten zurückgegriffen werden.

Beispiele: Die Auswirkungen vorgeschriebener technischen Massnahmen auf die Umweltqualität sind tendenziell leichter abschätzbar als Massnahmen zur Beeinflussung des menschlichen Verhaltens.

2.4 Umfang und Ausrichtung der RFA

Welches sind die Schlussfolgerungen zu Umfang und Ausrichtung der durchzuführenden RFA?

Ziel: Bevor in Kapitel 3 die genauere organisatorische und inhaltliche Planung der RFA erfolgt, sollten Umfang und Ausrichtung der durchzuführenden RFA grob festgelegt werden. Als Basis dafür dienen die Relevanzanalyse gemäss [►Abschnitt 2.2](#) sowie die Beachtung weiterer Kriterien gemäss [►Abschnitt 2.3](#). Insbesondere muss entschieden werden, ob eine vertiefte RFA, eine einfache RFA oder gar keine RFA notwendig ist. Beachten Sie zur Unterscheidung von einfachen und vertieften RFA insbesondere auch die Gegenüberstellung in Tabelle 2 weiter unten.

Grundsätze und Vorgehen: Grundsätzlich sollen Umfang und Ausrichtung der RFA (Tiefe, Breite, Schwerpunkte) in einem angemessenen Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Vorlage stehen (Prinzip der Verhältnismässigkeit). Je stärker die volkswirtschaftlichen Gesamtwirkungen (vgl. [►Abschnitt 2.2](#), Kasten 1, Punkt 1) und die übrigen in der Relevanzanalyse geprüften Wirkungen (Punkte 2–10) eingeschätzt werden, desto vertiefter sollte grundsätzlich die Untersuchung sein. Soweit die Wirkungen unbekannt oder unsicher sind, ist in jedem Fall eine RFA angezeigt. Je mehr Bereiche betroffen sind, desto breiter sollte die Untersuchung angelegt sein. Die Schwerpunkte sollten in den einzelnen stärker betroffenen Bereichen liegen. Verwenden Sie nötigenfalls über die Resultate der Relevanzanalyse hinaus auch die Kriterien zu den Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und auf die Gesamtwirtschaft (RFA-Prüfpunkte 2 bzw. 3) in der RFA-Checkliste, um den angemessenen Umfang und die angemessene Ausrichtung der Untersuchung besser einschätzen zu können.

Keine RFA: Wenn keine oder lediglich vernachlässigbare Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf Unternehmen zu erwarten sind, kann auf eine weitergehende RFA verzichtet werden.¹¹ Dieses Resultat muss aber in den entsprechenden Dokumenten (Botschaften, Vernehmlassungsunterlagen, Anträge an den Bundesrat) explizit festgehalten und begründet werden.

Einfache RFA: Bei geringen bis mittleren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und auf die Unternehmen ist eine "einfache" RFA angemessen, welche vom zuständigen Bundesamt in der Regel ohne verwaltungsexterne Untersuchungsaufträge durchgeführt werden kann. Im Zweifelsfall kann zunächst eine einfache RFA mit einer Grobanalyse der Auswirkungen durchgeführt werden, bevor über die Durchführung einer vertieften RFA entschieden wird.

Vertiefte RFA: Bei mittleren bis starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf die Unternehmen (volkswirtschaftliche bzw. regulatorische Relevanz) ist grundsätzlich eine vertiefte RFA angemessen. Wenn von den Punkten 2–10 der Relevanzanalyse bei mindestens drei Punkten mittlere oder starke Auswirkungen zu erwarten sind, ist dies als Hinweis auf mittlere bzw. starke volkswirtschaftliche oder regulatorische Auswirkungen zu betrachten. In begründeten Fällen kann anstelle einer vertieften RFA eine einfache RFA durchgeführt werden, falls sich die Vorlage aufgrund der weiteren Kriterien gemäss [►Abschnitt 2.3](#) nicht für eine vertiefte RFA eignet. Nachfolgend wird aufgezeigt, bei welchen Vorlagen eine vertiefte RFA besonders angezeigt ist. Für eine vertiefte RFA müssen aber nicht sämtliche genannten Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein.

¹¹ Beachten Sie aber, dass es zur entsprechenden Vorlage ausserhalb der RFA Anforderungen an die Darstellung der Auswirkungen geben kann, welche unabhängig von der RFA gelten. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen des Botschaftsleitfadens, des Gesetzgebungsleitfadens und von Artikel 141 des Parlamentsgesetzes.

Bei welchen Vorlagen ist eine vertiefte RFA besonders angezeigt?

Volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz

- **Volkswirtschaftliche Bedeutung:** Mittel bis hoch
- **Regulatorische Bedeutung:** Mittel bis hoch

Weitere Kriterien

- **Vorlagenart:** Totalrevision eines Gesetzes oder neues Gesetz in einem wirtschaftsnahen Politikbereich
- **Projektphase:** Frühe Projektphase (Vorentwurf oder früher)
- **Regelungsspielraum:** Mittel bis hoch
- **Andere Untersuchungen:** Noch keine vertieften Untersuchungen zu möglichen Auswirkungen
- **Methodische Eignung / Datenverfügbarkeit:** Bereich mindestens teilweise für quantitative Analysen geeignet und empirische Daten grundsätzlich verfügbar

Vertiefte (oder detaillierte) RFA können vom federführenden Bundesamt in eigener Verantwortung oder auf Basis der Jahresziele des Bundesrates gemeinsam mit dem SECO durchgeführt werden (vgl. dazu die Angaben im Abschnitt "Vertiefte RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates" im [►Abschnitt 1.2](#)). Entsprechend sollte geprüft werden, ob eine vertiefte RFA in den Jahreszielen des Bundesrates angekündigt und gemeinsam mit dem SECO durchgeführt werden soll. Unabhängig davon ist abzuklären, ob die Umsetzung der vertieften RFA (wie dies oft der Fall ist) mit Hilfe eines verwaltungsexternen Untersuchungsauftrags erfolgen soll.

Genauere Festlegung von Umfang und Ausrichtung der RFA: Der genauere Umfang und die genauere Ausrichtung der RFA werden im Rahmen der inhaltlichen Planung bestimmt.

Tabelle 2: Gegenüberstellung von einfachen und vertieften RFA

	Einfache RFA	Vertiefte RFA
Art der Analyse	Grobanalyse	Detailanalyse
Anwendung	Bei geringer bis mittlerer volkswirtschaftlicher Relevanz*	Bei mittlerer bis starker volkswirtschaftlicher Relevanz*
Inhalt	Grobanalyse der wichtigsten relevanten Aspekte / ev. begrenzte Vertiefungen einzelner Aspekte	Umfassende Analyse aller wichtigen Aspekte / vertiefte Untersuchungen der wichtigsten Aspekte
Planung: Arbeitsaufwand	Einige Stunden bis Tage	Einige Tage bis Wochen
Umsetzung: Arbeitsaufwand	Mehrere Tage bis Wochen	Mehrere Monate
Umsetzung: Einzuplanender Zeitraum	Eine Woche bis wenige Monate	ca. 9–18 Monate
Umsetzung: Typische Anzahl Beteiligte	Eine Person	Mehrere Personen
Verwaltungsexterne Aufträge: Häufigkeit	Eher selten	Häufig <i>(manchmal mehrere Aufträge)</i>
Verwaltungsexterne Aufträge: Finanzielle Ressourcen	< 20'000 CHF	50'000–200'000 CHF
Berichterstattung: Form und typischer Umfang	RFA-Kurzbericht (ca. 5–20 Seiten) <i>als Hintergrunddokument zum Abschnitt "Auswirkungen auf die Volkswirtschaft" und zu weiteren vom Botschaftsleitfaden zugewiesenen Abschnitten in Botschaften, erläuternden Berichten und Anträgen an den Bundesrat (ca. 1–2 Seiten)</i>	Ausführlicher RFA-Bericht (ca. 50–150 Seiten) <i>als Hintergrunddokument zum Abschnitt "Auswirkungen auf die Volkswirtschaft" und zu weiteren vom Botschaftsleitfaden zugewiesenen Abschnitten in Botschaften, erläuternden Berichten und Anträgen an den Bundesrat (ca. 5–10 Seiten)</i>
Ankündigung in den Jahreszielen des Bundesrates <i>(Durchführung gemeinsam mit dem SECO)</i>	Nein	Möglich <i>(nicht zwingend)</i>

* Zusätzlich zur volkswirtschaftlichen Relevanz sind bei der Entscheidung über die Untersuchungstiefe auch die weitere Kriterien gemäss Abschnitt 2.3 zu beachten.

Alle Zahlenangaben verstehen sich als typische Grössenordnungen, von denen im Einzelfall Abweichungen möglich sind. Gelb markiert: Zellen mit Angaben zum Ressourcenaufwand.

3 Planung der RFA

Ziel des Kapitels

Das dritte Kapitel hilft dabei, die Organisation und den Inhalt der RFA unter Berücksichtigung der entsprechenden Vorlage und des laufenden Rechtsetzungsprozesses zu planen, bevor mit Hilfe der Kapitel 4 - 6 die eigentliche Untersuchung durchgeführt wird.

Inhalt des Kapitels

- **Organisation der RFA:** Wie soll die RFA organisiert und in den Rechtsetzungsprozess eingebettet werden? ► [Abschnitt 3.1](#)
- **Inhalt der RFA:** Wie soll die RFA aus inhaltlicher Sicht aussehen (Untersuchungskonzept)? ► [Abschnitt 3.2](#)

Umsetzungshilfen

- [Musterstruktur RFA-Konzept \(Anhang 2\)](#)
- [RFA-Checkliste](#)

3.1 Organisation der RFA

Wie soll die RFA organisiert und in das Rechtsetzungsprojekt eingebettet werden?

Ziel und Inhalt: Eine gute Organisation ist für die eine effiziente Durchführung, für die Qualität der Resultate und für eine zweckmässige Nutzung der RFA ausserordentlich wichtig. So bringt etwa eine RFA wenig, wenn wichtige Auswirkungen aufgrund mangelnder Ressourcen nicht angemessen analysiert werden können, oder wenn die RFA im Gesetzgebungsprozess zu spät fertiggestellt wird und ihre Ergebnisse daher nicht angemessen genutzt werden können. Die Organisation einer RFA umfasst verschiedene Teilaspekte, welche in diesem Abschnitt erläutert werden. Die nachfolgende Tabelle 3 führt die einzelnen Teilaspekte und die bei der Planung zu klärenden Fragen zusammenfassend auf.

Einfache / vertiefte RFA: Der notwendige Umfang der Planung hängt vom Umfang der RFA ab, der zum Abschluss der Vorabklärungen in Kapitel 2 grob festgelegt wurde. Je umfangreicher die notwendige RFA, desto mehr Aufmerksamkeit sollte der organisatorischen und inhaltlichen Planung gewidmet werden. Die Organisation einfacher RFA kann in der Regel mit Hilfe von Tabelle 3 hinreichend geklärt und festgelegt werden. Bei vertieften RFA sollte ein RFA-Konzept erstellt werden, welches sowohl die organisatorische Planung als auch die inhaltliche Vorbereitung der RFA enthält (vgl. dazu das Musterstruktur RFA-Konzept, [Anhang 2](#)). Dabei sollten die weiterführenden Erläuterungen zu den einzelnen Teilaspekten in den nachfolgenden Abschnitten (Punkte 1–9) beachtet werden.

Tabelle 3: Organisatorische Planung der RFA

Aspekt	Zu klärende Fragen
1. Einbettung im Rechtsetzungsprozess	Wie wird die RFA im Rechtsetzungsprozess eingebettet?
2. Koordination der Folgenabschätzung	Wie wird die RFA mit der Umsetzung anderer Vorgaben zur Folgenabschätzung – insbesondere gemäss Botschaftsleitfaden – koordiniert oder integriert ("integrierte RFA")?
3. Verantwortliche Personen	Wer ist verwaltungsintern auf unterschiedlichen Hierarchiestufen für die RFA verantwortlich?
4. Weitere Beteiligte	Wer soll in welcher Form (Umsetzung oder Begleitung) an der RFA beteiligt sein?
5. Ressourcen	Welche personellen, finanziellen und fachlichen Ressourcen sind notwendig bzw. verfügbar?
6. Auftrag	Ist ein verwaltungsinterner oder ein verwaltungsexterner Untersuchungsauftrag angemessen und was ist dabei zu beachten?
7. Phasen und Termine	Welches sind die wichtigsten Phasen und Termine bei der RFA (unter Berücksichtigung der Einbettung im Rechtsetzungsprozess)?
8. Qualitätssicherung	Wie wird die Qualität der RFA sichergestellt?
9. Nutzung	Wie wird die Nutzung der Resultate der RFA sichergestellt?

1. Einbettung im Rechtsetzungsprozess

Wie wird die RFA im Rechtsetzungsprojekt eingebettet?

Die RFA sollte im Rechtsetzungsprojekt von Anfang an bei allen Phasen des Projektablaufs eingeplant und eingebettet werden. So kann die RFA frühzeitig beginnen, sorgfältig durchgeführt werden und rechtzeitig Resultate zur Optimierung der Vorlage und zur Darstellung der Auswirkungen bereitstellen.

Eine gute Einbettung im Rechtsetzungsprojekt bedeutet insbesondere, dass die RFA organisatorisch, inhaltlich und zeitlich mit den übrigen Prozessen bzw. den Phasen der Rechtsetzung abgestimmt ist. Damit können bei der RFA entsprechend den einzelnen Phasen des Gesetzgebungsprojektes geeignete Schwerpunkte gesetzt werden (vgl. dazu auch den Punkt 2 "Projektphase" in [►Abschnitt 2.3](#) sowie die untenstehenden Beispiele für das Einfließen der RFA in Schlüsseldokumente des Rechtsetzungsprozesses). Entsprechend ihrer Bedeutung sollte die RFA gegebenenfalls im Organigramm zum Rechtsetzungsprojekt aufgeführt sein. Abbildung 3 zeigt wie die RFA in den Gesetzgebungsprozess eingebettet ist. Dabei wird die RFA in zwei Phasen durchgeführt (RFA zum Vorentwurf, RFA zur Botschaft). Soweit aufgrund der Resultate der Relevanzanalyse in [►Abschnitt 2.3](#) notwendig, beinhaltet bereits die RFA zum Vorentwurf eine Schätzung der Regulierungskosten und einen KMU-Verträglichkeitstest. Das KMU-Forum überprüft gegebenenfalls im Rahmen der Vernehmlassung die Durchführung und die Resultate dieser die KMU betreffenden Untersuchungen.

Die in Ziffer 2 des Gesetzgebungsleitfadens detailliert beschriebene Rechtsetzungsmethodik (insbesondere Ziffer 24) entspricht über weite Strecken der Vorgehensweise bei der RFA. Inhaltlich konzentriert sich die RFA jedoch auf volkswirtschaftlich relevante Auswirkungen. Die sorgfältige Beachtung von Ziffer 2 des Gesetzgebungsleitfadens kann damit eine gute Einbettung der RFA im Gesetzgebungsprozess sicherstellen.

Beispiele für das Einfließen der RFA in Schlüsseldokumente des Rechtsetzungsprozesses

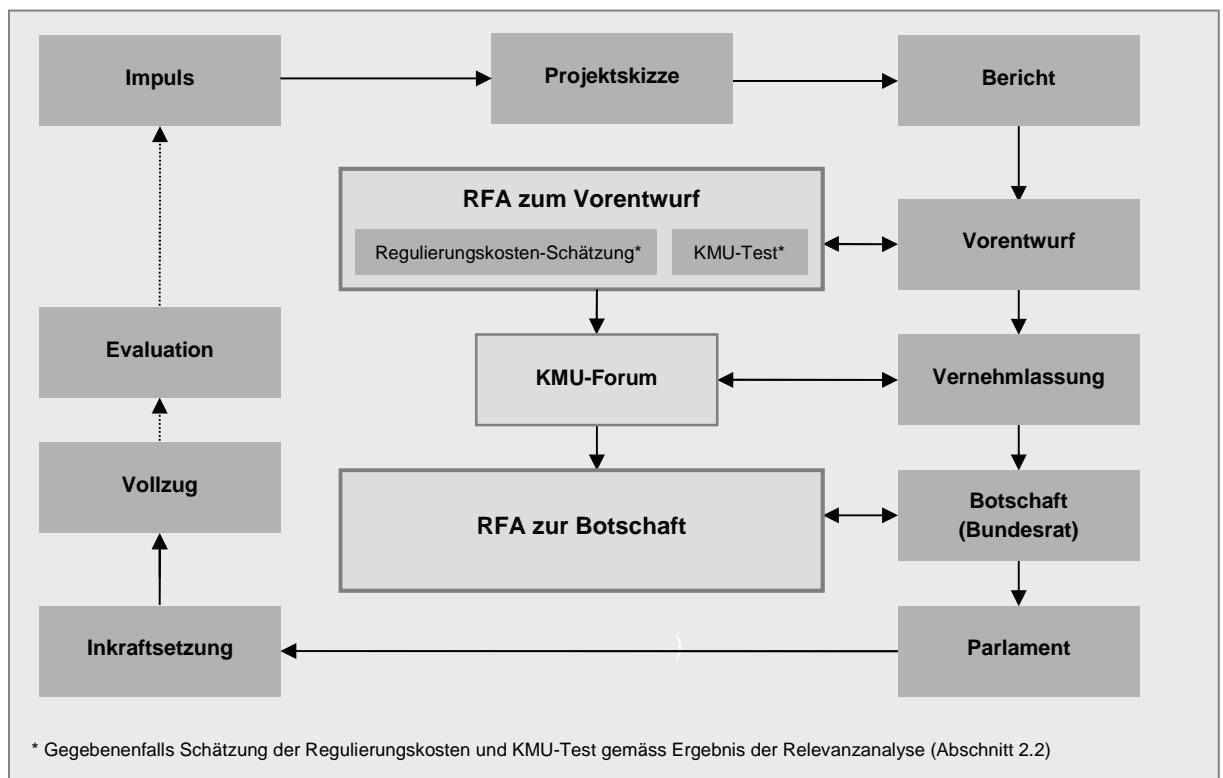
- **Die Projektskizze** für das Rechtsetzungsprojekt enthält Vorkehrungen für die spätere RFA sowie insbesondere Angaben zu Notwendigkeit und Möglichkeiten neuer Regelungen (RFA-Prüfpunkt 1).
- **Der Bericht** enthält insbesondere Resultate zu einzelnen zur Diskussion gestellten Regelungsalternativen und zu deren möglichen, grob abgeschätzten Auswirkungen (RFA-Prüfpunkt 4).
- **Der erläuternde Bericht** zur Vernehmlassung enthält über die Angaben zu den oben genannten RFA-Prüfpunkten hinaus insbesondere vertiefte Resultate zu den Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung (RFA-Prüfpunkte 2 und 3).
- **Die Botschaft** enthält zusätzlich zu den Angaben zu den RFA-Prüfpunkten 1 bis 4 insbesondere auch ausführlichere Angaben zur Zweckmässigkeit im Vollzug (RFA-Prüfpunkt 5).

Gegebenenfalls sollten auch **Aussprachepapiere** für den Bundesrat genutzt werden, um eine gute Einbettung der RFA im Rechtsetzungsprozess sicherzustellen (z.B. Berichterstattung über vorläufige Resultate, Ankündigung weiterer Untersuchungsschritte).

Insbesondere vertiefte RFA sollten auch durch eine Verankerung in **Bundesratsbeschlüssen** zu einzelnen Schritten im Gesetzgebungsprozess eingebettet werden.

Wichtig: In jeder Phase sollten die Resultate der RFA nicht nur in die Erläuterungen einfließen (Darstellung der Auswirkungen der Vorlage), sondern auch in die Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen (Optimierung der Bestimmungen der Vorlage). Bei den Projektskizzen und Berichten der frühen Phasen des Rechtsetzungsprozesses sind die RFA und entsprechende Ausführungen zu volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht obligatorisch. Die Anforderungen für spätere Phasen (erläuternder Bericht, Botschaft) können aber leichter und besser erfüllt werden, wenn entsprechende Vorarbeiten in den früheren Phasen der Rechtsetzung schon geleistet wurden.

Abbildung 3: Einbettung der RFA im Gesetzgebungsprozess



2. Koordination der Folgenabschätzung

Wie wird die RFA mit der Umsetzung anderer Vorgaben zur Folgenabschätzung – insbesondere gemäss Botschaftsleitfaden – koordiniert oder integriert ("integrierte RFA")?

Der Beschluss und die Richtlinien des Bundesrates zur Einführung der RFA vom 15. September 1999 erstrecken sich ausschliesslich auf die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (unter Beachtung der in ökonomischen Kategorien messbaren sozialen und ökologischen Auswirkungen).

Über die Anforderungen der RFA zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen hinaus gibt es weitere Vorgaben zur Erläuterung zusätzlicher Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Parlamentsgesetz und Botschaftsleitfaden verlangen, dass nebst den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft auch weitere Auswirkungen von Vorlagen dargelegt werden. Dazu gehören insbesondere finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt.

Volkswirtschaftlich relevante Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt müssen bei der RFA berücksichtigt werden. Eine weitergehende, in die RFA integrierte Untersuchung anderer Auswirkungen ist nicht verpflichtend, wird jedoch empfohlen.

Die vorliegende Erläuterung und das Handbuch erlauben es, diese Auswirkungen integriert im Rahmen einer RFA zu untersuchen und für die Darstellung in Botschaften und Vernehmlassungsunterlagen bereitzustellen ("integrierte RFA"). Falls diese Auswirkungen separat untersucht werden, sollte die RFA mit den übrigen Untersuchungen zur Folgenabschätzung gut koordiniert werden.

Insbesondere die nachfolgenden Vorgaben sollten beachtet werden:

- **Parlamentsgesetz**: Das Parlamentsgesetz legt in [Artikel 141](#) fest, welche Arten von Auswirkungen der Bundesrat in seinen Botschaften ans Parlament insbesondere zu erläutern hat (vgl. Anhang 4). Dazu gehören unter anderem die finanziellen und personellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen. Damit sind die Vorgaben des Parlamentsgesetzes breiter gefasst als die RFA-Richtlinien des Bundesrates, welche sich auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen konzentrieren.
- **Botschaftsleitfaden**: Der Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei konkretisiert die Anforderungen des Parlamentsgesetzes. Der Kasten 2 unten zeigt die Gliederung der Darstellung der Auswirkungen gemäss dem allgemeinen Botschaftsschema. Gemäss [Artikel 8](#) der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV) gelten die Vorgaben für die Gestaltung von Botschaften sinngemäss auch für erläuternde Berichte bei Vernehmlassungen. Der Botschaftsleitfaden nimmt die Anforderungen der RFA explizit auf, verweist mehrfach auf das Handbuch RFA und gibt im Anhang die RFA-Richtlinien wieder. Beachten Sie, dass die Vorgaben zum allgemeinen Botschaftsschema sinngemäss auch für die Schemas für besondere Arten von Botschaften (zu Volksinitiativen, Finanzvorlagen und völkerrechtlichen Verträgen) gelten.
- **Nachhaltigkeitsbeurteilung**: Zur vertieften Untersuchung der Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt verweist der Botschaftsleitfaden auf das Instrument der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Bundesamts für Raumentwicklung, während er für die Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen primär auf die RFA verweist.¹² Die Auswirkungen auf die Wirtschaft werden im Rahmen der RFA mit einem eigenständigen Kriterienkatalog untersucht. Dieser Katalog schliesst die Auswirkungen auf die Wirtschaft

¹² Vgl. auch Schweizerischer Bundesrat, [Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015](#), Abschnitt 4.2: "Bei Rechtssetzungsprojekten im Anwendungsbereich der RFA kann eine NHB gegebenenfalls mit der RFA kombiniert oder integriert erfolgen."

gemäss Nachhaltigkeitsbeurteilung sinngemäss mit ein, ist aber anders aufgebaut und detaillierter.

- [Richtlinien für Verordnungen](#): Für die Darstellung der Auswirkungen von Verordnungen des Bundesrates gelten die entsprechenden Richtlinien des Bundesrates. In der Vorlage für Anträge zu Verordnungen und anderen Erlassen wird bei der Darstellung der Auswirkungen auf die Wirtschaft auf die bundesrätlichen Richtlinien zur RFA verwiesen.
- [Gesetzgebungsleitfaden](#): Ziffer 245 des Gesetzgebungsleitfadens enthält detaillierte Angaben zur prospektiven Evaluation und verweist dabei auch auf die RFA (vgl. Ziffer 2452). Im Zusammenhang mit der RFA relevant sind auch die übergeordneten Ziffern 24 und 2 des Gesetzgebungsleitfadens sowie die in Ziffer 7 des Gesetzgebungsleitfadens thematisierte Auswahl der staatlichen Handlungsinstrumente.
- [Wirksamkeitsüberprüfung / Evaluation](#): Die Bundesverfassung verlangt in [Artikel 170](#) von der Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Dies hat indirekt auch Auswirkungen auf die Bundesverwaltung. Im Rahmen der vorgängigen Folgenabschätzung (inkl. RFA) erfolgt eine Überprüfung einerseits vor der Verabschiedung von Gesetzen (Evaluation *ex ante*, prospektive Evaluation). Im Rahmen der nachträglichen Evaluation erfolgt aber auch eine nachträgliche Überprüfung von geltenden Gesetzen (Evaluation *ex post*, retrospektive Evaluation). Es ist allgemein sinnvoll, dass die vorgängige Folgenabschätzung sorgfältig mit einer allfälligen nachträglichen Evaluation koordiniert wird. Dies betrifft insbesondere die Evaluationskriterien. Das Bundesamt für Justiz hat einen Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund ausgearbeitet (vgl. [Leitfaden Wirksamkeitsüberprüfungen](#)).

Bei der Planung und Durchführung der RFA sind Lücken und Doppelspurigkeiten bei der Umsetzung der Anforderungen des Botschaftsleitfadens nach Möglichkeit zu vermeiden. Es erscheint im Allgemeinen nicht sinnvoll, unterschiedliche Arten von Auswirkungen in mehreren getrennten und unkoordinierten Folgenabschätzungen zu untersuchen. Eine integrierte Folgenabschätzung zu allen Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden kann die Kohärenz, Effizienz und Nutzung der Folgenabschätzung verbessern. Daher wurden bisher vertiefte RFA schon mehrfach auch zur Untersuchung weiterer Auswirkungen genutzt. Grundsätzlich können im Rahmen einer RFA mit Hilfe des Handbuchs und der vorliegenden Erläuterung auch Auswirkungen ausserhalb der volkswirtschaftlichen Auswirkungen mit einbezogen werden (vgl. insbesondere Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt in der RFA-Checkliste).

Kasten 2

ALLGEMEINES BOTSCHAFTSSHEMA GEMÄSS BOTSCHAFTSLEITFADEN

Abschnitt 3 - Auswirkungen

- 3.1 **Auswirkungen auf den Bund**
 - 3.1.1 Finanzielle Auswirkungen – 3.1.2 Personelle Auswirkungen – 3.1.3 Andere Auswirkungen
- 3.2 **Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**
- 3.3 **Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**
- 3.4 **Auswirkungen auf die Gesellschaft**
- 3.5 **Auswirkungen auf die Umwelt**
- 3.6 **Andere Auswirkungen**

3. Verantwortliche Personen

Wer ist verwaltungsintern auf unterschiedlichen Hierarchiestufen für die RFA verantwortlich?

Die auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Verwaltung für die RFA verantwortlichen Personen sollten festgelegt werden:

- **Umsetzung** (z.B. wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in)
- **Leitung** (z.B. Sektionsleiter/in)
- **Aufsicht / Genehmigung** (z.B. Abteilungsleiter/in oder Amtsdirektion)

Falls das Gesetzgebungsprojekt und die RFA nicht von derselben Person geleitet werden, ist auf eine enge Zusammenarbeit der beiden verantwortlichen Personen zu achten.

4. Weitere Beteiligte

Wer soll in welcher Form (Umsetzung oder Begleitung) an der RFA beteiligt sein?

Mit dem je nach Umfang und Ausrichtung der RFA abgestuften Einbezug weiterer Personen wird erreicht, dass relevantes Fachwissen unterschiedlicher Bereiche in die RFA einfließt. Um die Handlungsfähigkeit bei der Untersuchung sicherzustellen, sollte die Anzahl der Beteiligten begrenzt bleiben. Die Beteiligung insbesondere folgender Akteure sollte geprüft werden:

- **Weitere Personen im Bundesamt (Umsetzung oder Begleitung):** Die innerhalb des Bundesamtes für die RFA verantwortliche Verwaltungsstelle sollte prüfen, ob der Einbezug weiterer Personen oder Verwaltungsstellen innerhalb des Bundesamtes zweckmässig ist. Dazu gehören etwa Fachpersonen oder -stellen aus den Bereichen Vollzug, Ökonomie, Evaluation oder Rechtsetzung.
- **Verwaltungsexterne Auftragnehmer (Umsetzung):** Bei verwaltungsexternen Untersuchungsaufträgen sind im Hinblick auf Einladungen zur Offertstellung mögliche Auftragnehmer zu identifizieren (vgl. dazu Punkt 6 "Auftrag").
- **SECO (Begleitung):** Bei in den Bundesratszielen festgelegten vertieften RFA ist die Untersuchung gemäss dem zugrundeliegenden Bundesratsbeschluss im Rahmen eines gemeinsamen Projektes des federführenden Bundesamtes und des SECO (Stabsstelle Regulierungsanalyse) durchzuführen. In anderen Fällen empfiehlt es sich, insbesondere bei volkswirtschaftlich bedeutsamen Vorlagen, das SECO frühzeitig (d.h. noch vor einer entsprechenden Ämterkonsultation) über die RFA zu informieren.
- **Weitere Akteure (Begleitung):** Besonders bei vertieften RFA kann der Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern aus anderen Bundesämtern, den Kantonen, Unternehmen, dem KMU-Forum, Verbänden oder der Wissenschaft sinnvoll sein. Insbesondere im Zusammenhang mit Schätzungen der Regulierungskosten und der Beurteilung der KMU-Verträglichkeit sollte ein frühzeitiger Einbezug des KMU-Forums geprüft werden. Beim Einbezug von anderen Bundesämtern kommen vor allem Ämter mit Querschnittsaufgaben in Frage (z.B. Bundesamt für Justiz bzgl. Rechtsetzung, Bundesamt für Raumentwicklung bzgl. Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit, Bundesamt für Umwelt bzgl. Auswirkungen auf die Umwelt).

5. Ressourcen

Welche fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen sind notwendig bzw. verfügbar?

Der Umfang der RFA wurde in [►Abschnitt 2.4](#) grob festgelegt. Die Tabelle 2 in Abschnitt 2.4 enthält nebst anderen Anhaltspunkten zur Unterscheidung zwischen einfachen und vertieften RFA auch Angaben zur Grössenordnung der jeweils notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie zum einzuplanenden Zeitraum (vgl. gelb markierte Felder). Mit der Planung ist sicherzustellen, dass die verfügbaren Ressourcen für die Untersuchung den benötigten Ressourcen entsprechen.

Fachliche Ressourcen: Bei den fachlichen Ressourcen ist in der Regel eine Kombination aus den Bereichen Ökonomie, Recht und Politikwissenschaft sowie aus dem betroffenen Regelungsbereich (z.B. Gesundheit, Umwelt, Energie) ideal. Bei der Abschätzung der Auswirkungen auf Unternehmen (vgl. [►Abschnitt 5.6](#) zur Schätzung der Regulierungskosten) können zusätzlich Kenntnisse der Betriebswirtschaft nützlich sein.

Personelle Ressourcen: Auf den Umfang der typischerweise notwendigen personellen Ressourcen wird in Tabelle 2 eingegangen. Bei vertieften RFA im Rahmen der Bundesratsziele kann das SECO personelle Ressourcen für die Teilnahme an der Konzeption und Begleitung verwaltungsexterner Untersuchungsaufträge zur Verfügung stellen (im Rahmen der verfügbaren Ressourcen). Bei der verwaltungsinternen Durchführung von vertieften RFA sowie bei RFA ausserhalb der Bundesratsziele verfügt das SECO nur in einzelnen Fällen über Ressourcen zur Beratung und Beobachtung, nicht aber zur aktiven Mitarbeit oder Mitfinanzierung. Zur Vorbereitung, Begleitung und Einarbeitung der Resultate verwaltungsexterner Untersuchungsaufträge sollten die federführenden Bundesämter im entsprechenden Zeitraum üblicherweise personelle Ressourcen in der Grössenordnung von mindestens 15 bis 30 Stellenprozenten einplanen.

Finanzielle Ressourcen: Auf den Umfang der typischerweise notwendigen finanziellen Ressourcen wird in Tabelle 2 eingegangen. Bei vertieften RFA gemäss den Bundesratszielen kann das SECO Ressourcen für die Mitfinanzierung verwaltungsexterner Untersuchungsaufträge zur Verfügung stellen (im Rahmen der verfügbaren Ressourcen).

Abstimmung von Untersuchungsumfang und Ressourcen: Zur genaueren Abstimmung von notwendigen und verfügbaren Ressourcen müssen die nachfolgenden Fragen beantwortet werden.

- **Notwendige Ressourcen:** Auf wie hoch wird der konkrete Ressourcenbedarf für die vorliegende RFA im Einzelnen geschätzt? (vgl. einzelne Zeilen in Tabelle 2)
- **Verfügbare Ressourcen:** Welche Ressourcen sind verfügbar bzw. können verfügbar gemacht werden? Unter welchen Bedingungen? (z.B. zusätzliche Beschlüsse)
- **Schliessen allfälliger Lücken:** Wie können Umfang und Umsetzung der RFA angepasst werden, damit allfällige Lücken geschlossen werden? (z.B. Abstriche bei einzelnen Untersuchungsinhalten; vgl. inhaltliche Planung in [►Abschnitt 3.2](#))

6. Auftrag

Ist ein verwaltungsinterner oder ein verwaltungsexterner Untersuchungsauftrag angemessen und was ist dabei zu beachten?

Wenn das Bundesamt nicht über hinreichende und fachlich geeignete personelle Ressourcen für die Umsetzung verfügt, empfiehlt sich eine RFA mit Hilfe eines verwaltungsexternen Untersuchungsauftrags. Bei vertieften RFA ist dies öfter der Fall, bei einfachen RFA seltener. Im Falle einer verwaltungsexternen RFA sollten die nachfolgenden Punkte beachtet werden.

Verfahren für Auftragsvergabe: Im öffentlichen Beschaffungswesen gelten je nach Auftragsvolumen unterschiedliche Verfahren. In den meisten Fällen kann für die RFA das Einladungsverfahren angewendet werden.¹³ Bei diesem Verfahren lädt die Auftraggeberin mögliche Anbieter direkt zur Angebotsabgabe ein, wobei mindestens drei Angebote eingeholt werden müssen. Bei einem Auftragsvolumen von unter 150'000 Franken (Stand: 01.01.2014) kann auch das freihändige Verfahren angewendet werden, bei dem die Auftraggeberin einen Auftrag direkt und ohne Ausschreibung einem Anbieter vergibt. Dies wird jedoch nicht empfohlen, da das Einladungsverfahren einen gewissen Wettbewerb der Ideen garantiert und dazu beiträgt, dass der am besten geeignete Anbieter den Zuschlag erhält.

Verwaltungsinterne Vorbereitungsarbeiten: Es ist sehr wichtig, dass der Auftrag für die Auftragnehmer klar und hinreichend konkret formuliert ist. Dazu ist ein Pflichtenheft erforderlich. Dieses kann gegebenenfalls auf Basis des zuvor erstellten RFA-Konzepts verfasst werden.

Geschäftsbedingungen: Es gelten die von der Beschaffungskommission des Bundes ausgearbeiteten Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes für Dienstleistungsaufträge.¹⁴ In einzelnen Bundesämtern existieren zusätzlich amtsintern ausgearbeitete AGB.

Aufgabenteilung / Begleitung: Es ist wichtig, dass die Aufgabenteilung zwischen dem Auftraggeber (Bundesamt) und dem Auftragnehmer aus dem RFA-Pflichtenheft und dem Vertrag klar hervorgeht. Zudem ist in der Regel bei vertieften RFA eine enge Begleitung der verwaltungsexternen Arbeiten durch das Bundesamt notwendig und sinnvoll (vgl. dazu auch den nachfolgenden Punkt 7 "Phasen und Termine").

7. Phasen und Termine

Welches sind die wichtigsten Phasen und Termine bei der RFA (unter Berücksichtigung der Einbettung im Rechtsetzungsprozess)?

Es empfiehlt sich, die Arbeit der Auftragnehmer in Phasen zu gliedern, zu deren Anfang und Ende Auftraggeber und Auftragnehmer den Fortschritt der Arbeiten festlegen bzw. besprechen. Zwischenberichte und Präsentationen zum Stand der Arbeiten sind besonders geeignet. Die Tabelle 4 gibt einen Überblick über typische Phasen bei der Vorbereitung, Umsetzung und Nutzung der RFA und verweist auf die entsprechenden Kapitel des Handbuchs. Die mit einem Stern (*) markierten Phasen sind ausschliesslich bei verwaltungsexternen Aufträgen relevant. Die Angaben (insbesondere jene zum benötigten Zeitraum für die einzelnen Phasen) beziehen sich dabei vor allem auf vertiefte RFA. Bei einfachen RFA mit verwaltungsinterner Umsetzung kann sich die Planung auf die wichtigsten relevanten Phasen beschränken (gegebenenfalls Ausarbeitung Konzept, verwaltungsinterne Auftragserteilung, Umsetzung, Einarbeitung der Resultate).

¹³ Bei einem Auftragsvolumen ab 230'000 Franken (Stand: 01.01.2014) ist gemäss einem entsprechenden Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) das offene Verfahren oder das selektive Verfahren anzuwenden. Bei diesen beiden Verfahren können nach einer öffentlichen Ausschreibung alle Anbieter ein Angebot bzw. einen Antrag auf Teilnahme einreichen. Weitere Informationen zum Beschaffungswesen: www.bbl.admin.ch/bkb > [Informationen über das öffentliche Beschaffungswesen / Hilfsmittel](#).

¹⁴ Weitere Informationen: www.bbl.admin.ch/bkb > Hilfsmittel > AGB > [AGB für Dienstleistungsaufträge](#).

Tabelle 4: Phasen der vertieften RFA

Phasen	Kapitel	Verantwortung	Zeitraum
Ausarbeitung Konzept	Kapitel 3	Bundesamt	4-8 Wochen
<i>Bei verwaltungsexterner Umsetzung:</i> Ausarbeitung / Verabschiedung Pflichtenheft *	Kapitel 3	Bundesamt	4-8 Wochen
<i>Bei verwaltungsinterner Umsetzung:</i> Ausarbeitung / Verabschiedung verwaltungsinternes Mandat			
Ausschreibung / Einladung zur Offertstellung *	Kapitel 3	Bundesamt	1-2 Wochen
Ausarbeitung Offerten *	Kapitel 3	Potentielle Auftragnehmer	4-8 Wochen
Auswahl des Auftragnehmers *	Kapitel 3	Bundesamt	1-2 Wochen
Vertragsabschluss *	Kapitel 3	Bundesamt und Auftragnehmer	2-4 Wochen
Umsetzung des Auftrags <i>Etappen (soweit zweckmässig):</i> - Detailkonzept - Grobanalyse (breit gefasst) - Vertiefte Analyse (enger gefasst) - Zwischenbericht(e) - Entwurf Schlussbericht - Schlussbericht	Kapitel 4-6	<i>Bei verwaltungsinterner Umsetzung:</i> Bundesamt <i>Bei verwaltungsexterner Umsetzung:</i> Auftragnehmer (mit Beteiligung Bundesamt zur Begleitung, Qualitätssicherung und eventuell Datenbeschaffung)	20-40 Wochen (ca. 5-10 Monate)
Einarbeitung der Resultate (in die Vorlage bzw. die Unterlagen zur Vorlage)	Kapitel 6	Bundesamt	4-8 Wochen
Publikation des Schlussberichtes (elektronisch und / oder in Papierform)	Kapitel 6	Bundesamt	offen / unbestimmt
Weitere Nutzung der Resultate	Kapitel 6	Bundesamt	offen / unbestimmt
Insgesamt benötigter Zeitraum			40-80 Wochen (ca. 9-18 Monate)

8. Qualitätssicherung

Wie wird die Qualität der RFA sichergestellt?

Die Qualität der RFA kann durch die Berücksichtigung der Richtlinien des Bundesrates und des Handbuchs RFA gesichert werden. Die vorliegende Erläuterung gilt als Ergänzung. Im Sinne einer Selbstkontrolle erfolgt die Qualitätssicherung in erster Linie durch die verantwortlichen Stellen im entsprechenden Bundesamt und gegebenenfalls durch den Auftragnehmer. Eine zusätzliche Qualitätssicherung bzw. Qualitätskontrolle kann insbesondere erfolgen durch:

- eine Begleitgruppe mit oder ohne verwaltungsexterne Mitglieder (im Rahmen der RFA),
- eine verwaltungsinterne Kontrolle durch übergeordnete Stellen der Verwaltung, das SECO (Stabsstelle Regulierungsanalyse) oder weitere verwaltungsinterne Fachpersonen,
- ein verwaltungsexternes Kontrollorgan ("Watchdog", z.B. KMU-Forum)¹⁵,

¹⁵ Das KMU-Forum überprüft im Rahmen von Vernehmlassungen insbesondere, ob die Schätzung der Regulierungskosten und die Beurteilung der KMU-Verträglichkeit gemäss den Vorgaben dieses Handbuchs umgesetzt

- eine akademische Institution (z.B. Universität, IDHEAP).

Die RFA kann als spezifische Form der Wirksamkeitsüberprüfung / Evaluation verstanden werden (vgl. weiter oben Punkt 2 "Koordination der Folgenabschätzung"). Zur Qualitätssicherung insbesondere bei externen Aufträgen kann daher zusätzlich der Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund verwendet werden (vgl. [Leitfaden Wirksamkeitsüberprüfungen](#)). Dieser Leitfaden ist ein Instrument zur Qualitätssicherung für Evaluationen beim Bund. Er ist damit nicht speziell auf die RFA zugeschnitten.

9. Nutzung

Wie wird die Nutzung der Resultate der RFA sichergestellt?

Schon bei der Prozessplanung der RFA ist zu prüfen und festzulegen, wie die Resultate der RFA genutzt werden können bzw. sollen. Dabei sollten die allgemeinen Ziele der RFA gemäss [Abschnitt 1.2](#) und die Angaben zur Verwendung der RFA in Kapitel 6 berücksichtigt werden. Besonders wichtig ist dabei die Nutzung der Ergebnisse zur Optimierung der Vorlage (vgl. [Abschnitt 6.3](#)) sowie zur Verbesserung der Transparenz durch Angaben zu den fünf RFA-Prüfpunkten (vgl. [Abschnitt 6.4](#)). Schon während der Planung sollte zudem überlegt werden, wie die Ergebnisse kommuniziert werden sollen (vgl. [Abschnitt 6.6](#)). Zum Beispiel: Wie werden die Ergebnisse in die einzelnen relevanten Abschnitte der Vernehmlassungsunterlagen (erläuternder Bericht) oder der Botschaft einfließen? Wird die RFA in einer Medienmitteilung thematisiert? Wird eine separate Zusammenfassung, ein *Fact sheet* oder ein Artikel zur RFA veröffentlicht?

3.2 Inhalt der RFA

Wie soll die RFA aus inhaltlicher Sicht aussehen (Untersuchungskonzept)?

Ziel: Das Ziel dieses Abschnitts ist es, den Inhalt der RFA soweit zu konkretisieren, dass in den darauffolgenden Schritten (Kapitel 4 bis 6) die eigentliche Untersuchung erfolgen kann. Bei vertieften RFA ist die vorgängige Konkretisierung des Inhalts zwingend. Bei einfachen RFA kann eine zumindest eine grobe Konkretisierung nützlich sein. Die Konkretisierung des Inhalts ist die Basis für die Erteilung eines verwaltungsinternen oder -externen Auftrags zur Durchführung der RFA.

Vorgehen: Nachfolgend werden die wichtigsten bei der inhaltlichen Planung zu konkretisierenden Punkte aufgeführt und mit entsprechenden Fragen (und teilweise Beispielen) konkretisiert. Auf eine ausführliche Darstellung wird hier verzichtet, da die unten aufgeführten Punkte zusammen mit weiteren Punkten im Zusammenhang mit der Durchführung der RFA in den Kapitel 4 bis 6 genauer erläutert werden. Bei Bedarf sollten daher bei der inhaltlichen Planung auch die in der Tabelle 5 angegebenen Abschnitte konsultiert werden. Zwingend zu beachten sind die jeweils relevanten Punkte der RFA-Checkliste. Die RFA kann aus inhaltlicher Sicht konkretisiert werden, indem die unten aufgeführten Fragen zu den einzelnen Punkten beantwortet werden. Soweit geeignet kann dies auch in stichwortartiger oder tabellarischer Form erfolgen.

Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands: Achten Sie bei der Konkretisierung des Inhalts darauf, dass die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands klar wird. Machen Sie deutlich, welche (alternativen) Optionen und Massnahmen und welche Arten von Betroffenen und Auswirkungen berücksichtigt und welche gegebenenfalls ausgeklammert werden. Bei Vorlagen, welche in einer Botschaft münden, ist es wichtig abzuklären, welche Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden im Rahmen der RFA behandelt werden sollen. Zur Abstimmung mit der Darstellung weiterer Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden vgl. den Punkt "Koordination der Folgenabschätzung" in [Abschnitt 3.1](#).

wurden. In Deutschland nimmt der "Normenkontrollrat" eine solche Funktion im Zusammenhang mit der Messung administrativer Belastungen wahr, in den Niederlanden das Gremium "ACTAL".

Tabelle 5: Inhaltliche Planung der RFA

Aspekt	Zu klärende Fragen	Weiterführende Informationen
1. Probleme	Welches sind die Probleme, welche der Vorlage zugrunde liegen? (= Handlungsbedarf)	► Abschnitt 4.1 ► RFA-Checkliste (Prüfpunkt 1.1)
2. Ziele	Welches sind die Ziele, welche mit der Vorlage angestrebt werden?	► Abschnitt 4.2 ► RFA-Checkliste (Prüfpunkt 1.2)
3. Beurteilungskriterien	Mit welchen Beurteilungskriterien sollen die Zielerreichung und andere Auswirkungen beurteilt werden?	► Abschnitt 6.1 ► RFA-Checkliste (Prüfpunkte 3.9–3.13)
4. Optionen	Welches sind die grundlegenden Handlungsoptionen, welche zur Zielerreichung in Frage kommen und untersucht werden sollen?	► Abschnitt 4.3 ► RFA-Checkliste (Prüfpunkt 4)
5. Massnahmen	Welche Massnahmen umfasst die Vorlage (innerhalb der einzelnen Optionen), welche alternativen Massnahmen kommen in Frage, und welche davon sollen im Rahmen der RFA untersucht werden?	► Abschnitt 4.4
6. Wirkungsmodell	Welches sind, in groben Umrissen, die Wirkungszusammenhänge, welche die Ziele und Massnahmen mit den möglichen Auswirkungen und Betroffenen verbinden?	► Abschnitt 5.1
7. Betroffene	Welche Gruppen könnten (als direkte Adressaten oder indirekt) von den untersuchten Massnahmen betroffen sein und welche davon sollten in welcher Untersuchungstiefe berücksichtigt werden? Ist eine genauere Schätzung der Regulierungskosten und eine vertiefte Beurteilung der KMU-Verträglichkeit notwendig?	► Abschnitt 5.2 ► Abschnitt 5.6 ► RFA-Checkliste (Prüfpunkt 2)
8. Auswirkungen	Welche Arten von Auswirkungen sind möglich und welche davon sollen in welcher Untersuchungstiefe berücksichtigt werden? (Dabei insbesondere zu entscheiden: Nur volkswirtschaftliche Auswirkungen berücksichtigen, oder auch weitere Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden. Vgl. dazu Abschnitt "Koordination der Folgenabschätzung" im Abschnitt 3.1)	► Abschnitt 5.2 ► RFA-Checkliste (Prüfpunkte 3.1–3.8)
9. Methoden	Mit welchen Methoden kann bzw. soll die Untersuchung durchgeführt werden? (z.B. Kosten-Nutzen-Analyse, Kosten-Wirksamkeits-Analyse, Regulierungskostenmessung)	► Abschnitt 5.5 ► Abschnitt 5.6 ► Abschnitt 6.2
10. Daten	Welche Daten sind zur Beantwortung der Fragestellungen notwendig bzw. welche Daten können verfügbar gemacht werden? (z.B. bestehende Statistiken, neue Befragungen, Schätzungen, Annahmen)	► Abschnitt 5.5
11. Erwartete Resultate	Welche Resultate werden gegebenenfalls zu besonderen Fragestellungen im Rahmen der RFA erwartet, inkl. Fragen zur Optimierung der Vorlage? (z.B. zu Schlüsselfragen vor Richtungsentscheiden des Bundesrates zu einzelnen Massnahmen)	► Abschnitt 6.1 ► Abschnitt 6.3 ► Abschnitt 6.4

4 Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten

Ziel des Kapitels

Das vierte Kapitel dient als Grundlage für die Darstellung des Handlungsbedarfs und der Lösungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Vorlage. Es baut auf dem im [▶Abschnitt 3.2](#) in den Punkten 1 bis 5 inhaltlichen Konzept für die RFA auf. Die Analyse der Auswirkungen der Vorlage wird im darauffolgenden Kapitel 5 behandelt.

Inhalt des Kapitels

- **Probleme:** Welche Probleme motivieren die Vorlage und machen diese Probleme staatliches Handeln notwendig? [▶Abschnitt 4.1](#)
- **Ziele:** Welche Ziele sollen mit der Vorlage erreicht werden? [▶Abschnitt 4.2](#)
- **Handlungsoptionen:** Welche Handlungsoptionen kommen zur Zielerreichung in Frage? [▶Abschnitt 4.3](#)
- **Massnahmen:** Aus welchen zu untersuchenden Massnahmen bestehen die betrachteten Handlungsoptionen? [▶Abschnitt 4.4](#)

Umsetzungshilfe

- ▶ [RFA-Checkliste](#) (Prüfpunkt 1)

4.1 Probleme

Welche Probleme motivieren die Vorlage, und machen diese Probleme staatliches Handeln notwendig?

Identifikation und Beschreibung der Probleme: Im ersten von drei Schritten soll zunächst dargelegt werden, welche gegenwärtigen oder zukünftigen Probleme durch die Vorlage verhindert (oder welche Chancen realisiert) werden sollen. Legen Sie zur bisherigen Entwicklung und zur gegenwärtigen Situation insbesondere dar:

- Art der Probleme (qualitativ)
- Umfang der Probleme (quantitativ)
- Ursachen der Probleme
- Folgen der Probleme

Weitere Entwicklung der Probleme (Referenzszenario): Im zweiten Schritt soll abgeschätzt werden, wie sich die Probleme ohne Änderungen des bisherigen Rechts und des bisherigen staatlichen Handelns in Zukunft weiterentwickeln werden (= Referenzszenario, "Weiter wie bisher"-Szenario).¹⁶ Abschätzungen zum Referenzszenario sind unentbehrlich, weil im Rahmen der RFA alle Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung und alternativer Handlungsoptionen durch einen Vergleich mit den Auswirkungen im Referenzszenario abgeschätzt werden müssen. Gehen Sie bei der Abschätzung und Zusammenfassung der Auswirkungen im Referenzszenario grundsätzlich gleich vor wie bei der späteren Abschätzung der Auswirkungen einzelner Handlungsoptionen (vgl. Kapitel 5 bzw. [▶Abschnitt 6.1](#)). Auch im Referenzszenario sind die Auswirkungen oft stark abhängig von Annahmen über bestimmte künftige Entwicklungen, welche im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse variiert werden können (vgl. dazu den Abschnitt "Sensitivitätsanalyse" im [▶Abschnitt 5.5](#)). Das Referenzszenario (ohne neue Regelungen) ist bei der RFA in jedem Fall auch als ernsthafte

¹⁶ Auf Englisch wird das Referenzszenario üblicherweise mit den Begriffen *baseline scenario* oder *business-as-usual scenario* bezeichnet.

Alternative zu prüfen. Beachten Sie dazu die RFA-Checkliste (Prüfpunkt 4.4 "Verzicht auf Regelungen").

Notwendigkeit staatlichen Handelns: Im dritten und letzten Schritt soll mit Hilfe der RFA-Checkliste (Prüfpunkt 1.1 "Handlungsbedarf") dargelegt werden, inwiefern die Notwendigkeit staatlichen Handelns aufgrund von überwiegenden öffentlichen Interessen, Marktversagen und Regulierungsversagen in Bezug auf die beschriebenen Probleme gegeben ist. Der Kasten 3 enthält dazu entsprechende Fragen und Erläuterungen. Mit der Prüfung der Notwendigkeit staatlichen Handelns soll insbesondere vermieden werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen eher den besonderen Interessen gut organisierter kleinerer Gruppen entsprechen als den schlechter organisierten allgemeinen Interessen grösserer Gruppen (vgl. dazu das Stichwort "regulatory capture" bei den in Kasten 3 aufgeführten Regulierungsversagen).

Beispiel

Problem: Treibhausgasemissionen in der Schweiz tragen zur globalen Klimaerwärmung bei.

Überwiegende öffentliche Interessen: Schutz der Umwelt und der Gesundheit der Menschen

Marktversagen: Negative Externalitäten durch Treibhausgasemissionen

Regulierungsversagen: Mangelhafte Zielerreichung der bisherigen Massnahmen x, y und z

Zu beachten: Die RFA bestimmt nicht selbst die anzugehenden Probleme, sondern macht diese transparent. Sie führt in systematischer und verständlicher Form jene Probleme auf, welche von Politik und Verwaltung explizit oder implizit als Motivation für die Vorlage behandelt werden, und ordnet diese Probleme (soweit möglich) legitimen Gründen für staatliches Handeln zu.

Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), allgemein Abschnitt 1.3 und spezifischer Abschnitte 4.6 und 5.7 sowie Abschnitte "Problemstellung und Ziele der Regulierung" innerhalb der Kapitel 6 - 17), RFA zur Revision des Epidemienengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 2.1), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitte 2.1–2.3), VOBU zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#), Abschnitte 1.2 - 1.3). In der RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#)) werden im Abschnitt 7 die Auswirkungen im Referenzszenario ausführlich dargestellt.

Kasten 3

HANDLUNGSBEDARF

(vgl. RFA-Checkliste, RFA-Prüfpunkt 1.1)

Überwiegende öffentliche Interessen: Welches sind die überwiegenden öffentlichen Interessen, welche ein staatliches Handeln erfordern?

Berücksichtigen Sie dabei insbesondere Interessen wie den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, des Lebens und der Gesundheit, der Umwelt, der Sicherheit am Arbeitsplatz, der Konsumentinnen und Konsumenten, der Lauterkeit des Handelsverkehrs, des nationalen Kulturgutes und des Eigentums.

Marktversagen: Liegt ein Marktversagen vor und wenn ja welches? Berücksichtigen Sie dabei Marktversagen im Zusammenhang mit:

- öffentlichen Gütern
- Externalitäten
- unvollkommener / asymmetrischer Information
- Missbrauch von Marktmacht und Mangel an Wettbewerb (z.B. bei natürlichen Monopolen im Zusammenhang mit Infrastrukturnetzen)

Regulierungsversagen: Liegt ein Versagen der bisherigen staatlichen Regelung vor, welches eine Korrektur (Umbau, Abbau, Ausbau) beim staatlichen Handeln erfordert? Berücksichtigen Sie dabei insbesondere:

- mangelhafte Problem- und Zielidentifikation
- unwirksamer Vollzug der bisherigen Regelung (zu geringer Nutzen)
- zu aufwändiger Vollzug der bisherigen Regelung (zu hohe Kosten)
- übermässige und unzureichend vorhergesehene negative Nebenwirkungen
- Vereinnahmung der Vollzugsbehörden durch die Regelungsadressaten ("regulatory capture")
- Unwirksamkeit der Regelung aufgrund von Regulierungswettbewerb zwischen Ländern oder Kantonen

*Prüfen und erläutern Sie bei der Darstellung relevanter öffentlicher Interessen, Marktversagen und Regulierungsversagen, ob und inwiefern es sich bei der Regelung um eine **Risikoregulierung** zur Reduktion oder Vermeidung von Risiken und Unsicherheiten handelt (z.B. Gesundheitsrisiken durch chemische Stoffe).*

4.2 Ziele

Welche Ziele sollen mit der Vorlage erreicht werden?

Inhalt: In diesem Schritt sollen die Ziele der Vorlage klar identifiziert werden. Damit wird der zweite Aspekt von RFA-Prüfpunkt 1 behandelt (vgl. RFA-Checkliste). Kasten 4 enthält dazu entsprechende Fragen und Erläuterungen. Beachten Sie: Ohne klare Darstellung der Ziele einer Vorlage kann keine sinnvolle RFA durchgeführt werden, da nicht festgestellt werden kann, inwiefern die beabsichtigten Wirkungen erreicht werden. Die Darstellung der Ziele ist sehr wichtig, denn eine mangelnde oder unklare Zieldefinition kann zu grundlegenden Problemen bis hin zum Scheitern der Vorlage führen.

Kasten 4

HANDLUNGSZIELE

(vgl. RFA-Checkliste, RFA-Prüfpunkt 1.2)

Ziele: Welche Ziele sollen erreicht werden? Unterscheiden Sie dabei soweit zweckmässig übergeordnete Ziele und Teilziele sowie Haupt- und Nebenziele. Achten Sie darauf, dass die Ziele konkret, realistisch und (soweit möglich) messbar sind.

Zeitraum: Bis wann sollen diese Ziele erreicht werden? Unterscheiden Sie dabei soweit zweckmässig kurz-, mittel- und langfristige Ziele.

Zielkonflikte: Welche Zielkonflikte bestehen und wie sollen diese vermieden werden? Berücksichtigen Sie dabei Zielkonflikte innerhalb und ausserhalb des betreffenden Regelungsbereichs, insbesondere auch zwischen den Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

Haupt- und Teilziele: Bei komplexen Vorlagen kann es sinnvoll sein, einen Zielbaum mit mehreren Ebenen von hierarchisch geordneten Haupt- und Teilzielen zu erstellen.¹⁷

Beispiel

Hauptziel: Reduktion des CO₂-Ausstosses in der Schweiz um x % bis ins Jahr 20xx

Teilziel: Reduktion des CO₂-Ausstosses von Motorfahrzeugen in der Schweiz um x % bis ins Jahr 20xx

Beitrag zur Problemlösung: Zudem sollte dargestellt werden inwiefern, in welchem Ausmass und bis wann die im ersten Schritt identifizierten Probleme bei Erreichen der gesetzten Ziele reduziert (bzw. die identifizierten Chancen realisiert) werden.

Beispiel

Problemreduktion durch Zielerreichung: Durch die Massnahmen x, y und z werden die Treibhausgasemissionen im Jahr 20xx um y % reduziert.

Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 2.2), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 2.4), VOBU zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#), Abschnitt 1.4), RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitte "Problemstellung und Ziele der Regulierung" innerhalb der Kapitel 6–17), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 2.2.1).

4.3 Handlungsoptionen

Welche Handlungsoptionen kommen zur Zielerreichung in Frage?

Allgemeines Vorgehen: Stellen Sie nach dem Handlungsbedarf (Probleme) und den Handlungszielen die grundlegenden Handlungsoptionen dar, die zur Zielerreichung in Frage kommen und im Rahmen der RFA weiter untersucht werden sollen. Allgemein ist dabei das bestehende Wissen zur Wirkung staatlicher Interventionen im betreffenden Regelungsbe-
reich sorgfältig zu berücksichtigen. Prüfen Sie insbesondere, ob die angestrebten Ziele mit alternativen Regelungsinstrumenten und -inhalten wirksamer, kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen für die Adressaten erreicht werden können. Verwenden Sie zur Identifikation alternativer Handlungsoptionen den Prüfpunkt 4 "Alternative Regelungen" der RFA-Checkliste. Kasten 8 im [Abschnitt 6.3](#) enthält Fragen und Erläuterungen zu den ein-

¹⁷ Ein exemplarisches Praxisbeispiel für einen hierarchisch über mehrere Stufen gegliederten Zielbaum mit präzisen Verweisen auf entsprechende Artikel des Gesetzesentwurfs findet sich in der RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abbildung 3, Seite 11).

zelenen Unterpunkten von Prüfpunkt 4 (sanftere Regelungsinstrumente, Alternativen zu ausgewählten Regelungsinstrumenten, alternative Regelungsinhalte, Verzicht auf Regelungen). Berücksichtigen Sie, dass alternative Regelungen im Gesetzgebungsprozess und beim darin eingebetteten Prozess der RFA zumindest zweimal geprüft werden sollten: (1) bei der Prüfung grundlegender Handlungsoptionen zu einem frühen Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess im Rahmen des vorliegenden Abschnitts und (2) bei der Prüfung des Optimierungsbedarfs der vorgeschlagenen Regelung im Rahmen von [► Abschnitt 6.3](#).

Warum alternative Handlungsoptionen untersuchen: Die Berücksichtigung alternativer Handlungsoptionen bzw. Regelungsinstrumente ermöglicht es, zusätzliche und eventuell bessere sowie kostengünstigere Lösungsmöglichkeiten aufzuspüren und die schliesslich vorgeschlagene Lösung besser zu begründen.

Mehrere Durchgänge: Die Identifikation und Auswahl der zu untersuchenden Handlungsoptionen bildet die Basis für die in Kapitel 5 und in Kapitel 6 folgenden Untersuchungsschritte. In der Praxis müssen diese Schritte vom Beginn des Rechtsetzungsprozess bis zur fertigen Vorlage eventuell mehrmals durchgespielt werden, um die vorgeschlagenen Handlungsoptionen und Massnahmen sowie die möglichen Auswirkungen nach und nach enger einzugrenzen.

Anzahl und Art der Handlungsoptionen: Die Anzahl der vorausgewählten Handlungsoptionen sollte nach der Untersuchung der Auswirkungen eine echte Wahl ermöglichen, aber auch handhabbar sein. Zusätzlich zum Referenzszenario (Option "Weiter wie bisher"; vgl. [► Abschnitt 4.1](#)) sollten mehrere – üblicherweise etwa zwei bis vier – Handlungsoptionen zur weiteren Untersuchung ausgewählt werden. Vermeiden Sie es, zusätzlich zu einer bevorzugten Handlungsoption lediglich das Referenzszenario und eine offensichtlich nicht realisierbare oder nicht zweckmässige Scheinoption (im Sinne einer zu verwerfenden "Strohmann"-Option) zu untersuchen.

Detaillierungsgrad: Die Auswirkungen alternativer Handlungsoptionen werden nicht in jeder Phase der RFA gleichermassen detailliert dargestellt bzw. untersucht. Während früherer Phasen im Rechtsetzungsprozess (Projektskizze, Bericht) sollten die Auswirkungen verschiedener Handlungsoptionen zumindest grob und in vergleichbarem Umfang geprüft werden, auch wenn in diesen Phasen noch keine Verpflichtung zur Durchführung einer RFA besteht. Während späteren Phasen (Vorentwurf, Botschaft) werden in der Regel die Auswirkungen der weiterverfolgten Handlungsoptionen genauer dargestellt als jene der verworfenen Handlungsoptionen. Zumindest in einer Rechtsetzungsphase sollten jedoch alternative Handlungsoptionen bei jedem Rechtsetzungsprojekt ernsthaft untersucht werden.

Praxisbeispiele: RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#)), VOBU zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#), Abschnitt 2), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 5), RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitte zu Alternativszenarien in Kapitel 6, 14, 15 und 16).

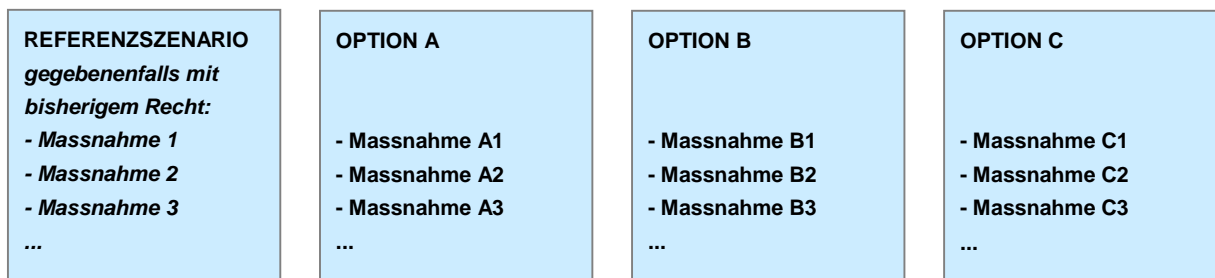
Weitere Informationen: Eine detaillierte Beschreibung staatlicher Handlungsinstrumente findet sich im Gesetzgebungsleitfaden (Ziffer 7).

4.4 Massnahmen

Aus welchen zu untersuchenden Massnahmen bestehen die betrachteten Handlungsoptionen?

Inhalt: Im diesem Schritt werden die im Hinblick auf ihre Auswirkungen relevanten Massnahmen der einzelnen untersuchten Handlungsoptionen identifiziert. In komplexeren Fällen erfordert dies eine eigenständige juristische Massnahmenanalyse. Als "Massnahmen" werden im Rahmen einer RFA jeweils eine oder mehrere miteinander zusammenhängende Bestimmungen behandelt, welche sich auf ein bestimmtes Ziel beziehen und auf ihre Auswirkungen hin untersucht werden sollen.

Abgrenzung von Handlungsoptionen und Massnahmen: Die Unterscheidung zwischen den grundlegenden Handlungsoptionen und den einzelnen Massnahmen innerhalb dieser Handlungsoptionen ist in einigen Fällen nicht im Voraus klar. Dies kann beispielsweise bei Massnahmenpaketen vorkommen, welche eine Reihe von grundsätzlich voneinander getrennt zu ergreifenden Massnahmen mit demselben Ziel umfassen (in der Vergangenheit z.B. Wachstumspolitik, Aktionsplan Energieeffizienz). Um eine klare Analyse zu ermöglichen, ist in diesen Fällen eine Entscheidung notwendig, welche Elemente als grundlegende alternative Handlungsoptionen zu einzuordnen sind und welche als einzelne Massnahmen innerhalb solcher Handlungsoptionen. Die untenstehende Darstellung zeigt schematisch das Referenzszenario, drei alternative Handlungsoptionen sowie entsprechende Massnahmen. Zur Vereinfachung der Untersuchung kann es möglich sein, anstelle alternativer Optionen mit jeweils unterschiedlichen enthaltenen Massnahmen direkt alternative Massnahmen zu untersuchen (d.h. einzelne Massnahmen werden als alternative Optionen untersucht).



Massnahmenanalyse: In einer frühen Phase der Gesetzgebung, wenn noch kein Vorentwurf zu den vorgeschlagenen rechtlichen Bestimmungen vorliegt, können die einzelnen Stossrichtungen einer geplanten Vorlage direkt als Massnahmen betrachtet werden. In späteren Phasen der Gesetzgebung, wenn ausformulierte Entwürfe zu rechtlichen Bestimmungen vorliegen, müssen die zu untersuchenden Massnahmen insbesondere bei umfangreicheren und komplexen Rechtsetzungsvorhaben im Rahmen einer vorwiegend juristischen Massnahmenanalyse "rekonstruiert" werden. Eine Massnahmenanalyse bedeutet insbesondere:

- Die neuen oder revidierten Bestimmungen werden aufgelistet.
- Die Unterschiede zu allfälligen bisherigen Bestimmungen (auch aufgrund gestrichener Bestimmungen) werden identifiziert.
- Die im Hinblick auf die RFA nicht oder kaum relevanten Bestimmungen werden ausgeklammert.
- Die in die Untersuchung einzubeziehenden Bestimmungen bzw. die Unterschiede zu bestehenden Bestimmungen werden in zweckmässig zu untersuchende Massnahmen gruppiert (Bündelung von Bestimmungen).

Beachten Sie im Zusammenhang mit der Massnahmenanalyse die nachfolgenden Punkte.

Differenz gegenüber bisherigem Recht: Die RFA untersucht grundsätzlich die Auswirkungen von Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht. Die Massnahmen bestimmen sich daher aus der Differenz zwischen dem bestehenden und dem künftigen Recht.

Differenz gegenüber bisheriger Vollzugspraxis: Sofern sich das Recht signifikant von dessen tatsächlicher Umsetzung unterscheidet (z.B. bei abweichender Vollzugspraxis oder mangelhaftem Vollzug), sollte zudem auch die tatsächliche Umsetzung beachtet werden.¹⁸

¹⁸ Ein exemplarisches Beispiel für die Berücksichtigung der Vollzugspraxis findet sich in der RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 11.2.1).

Berücksichtigung anderer relevanter Rechtstexte: Gegebenenfalls ebenfalls zu beachten sind signifikante Abhängigkeiten von übergeordnetem, untergeordnetem oder anderweitig relevantem Recht.

Bündelung von Bestimmungen: Die zu untersuchenden Rechtsänderungen sollten in eine möglichst überblickbare Anzahl möglichst kohärenter Massnahmen aufgeteilt werden, die sich gut für die weitere Untersuchung eignen. In einigen Fällen ist es sinnvoll, die einzelnen neuen oder revidierten Gesetzes- oder Verordnungsartikel je einzeln als Massnahmen zu betrachten. In anderen Fällen kann es dagegen angemessener sein, mehrere inhaltlich zusammenhängende Artikel oder auch ganze Abschnitte als eine Massnahme zu definieren. Angesichts beschränkter Mittel für die Analyse und im Sinne einer Schwerpunktsetzung ist es dabei oft angebracht, für die Analyse eine Vorauswahl besonders relevanter Massnahmen (mit potentiell besonders relevanten Auswirkungen) zu treffen.

Berücksichtigung von Vollzugsmassnahmen: Gegebenenfalls gesondert darzustellen sind Massnahmen zum Vollzug, welche auch für die Untersuchung der Zweckmässigkeit im Vollzug (RFA-Prüfpunkt 5) relevant sind. Die den Vollzug betreffenden Massnahmen sind oft in einem besonderen Abschnitt eines Erlasses aufgeführt und betreffen typischerweise mehrere oder alle der übrigen Massnahmen des Erlasses. Vollzugsmassnahmen beeinflussen sowohl die Umsetzung (und damit die Wirksamkeit) als auch die Kosten (und damit die Effizienz) der inhaltlichen Massnahmen eines Erlasses.

Nicht untersuchte Massnahmen: Es sollte auch klar gemacht werden, welche Massnahmen einer Vorlage nicht in die RFA einbezogen werden. Dabei sollten auch die entsprechenden Gründe genannt werden (z.B. Fokussierung auf die wichtigsten oder die umstrittensten Massnahmen).

Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 2.3), RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitte "Juristische Analyse" innerhalb der Kapitel 6–17), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 3), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 2.2.2), VOBU zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#), Abschnitt 5), RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#), Abschnitt 1).

5 Analyse der Auswirkungen

Ziel des Kapitels

Das fünfte Kapitel dient als Grundlage für die Analyse der Auswirkungen der Vorlage. Dabei werden die einzelnen Auswirkungen der Massnahmen nach Ausarbeitung eines groben Wirkungsmodells zunächst genauer identifiziert und danach in zwei Schritten (Grobanalyse, Detailanalyse) abgeschätzt. Zusätzlich werden am Schluss des Kapitels Methoden zur Datenabschätzung sowie – als Spezialthema – zur Schätzung der Regulierungskosten thematisiert. Gewisse Vorarbeiten zur Analyse der Auswirkungen wurden schon bei der Prüfung der volkswirtschaftlichen Relevanz der Vorlage ([►Abschnitt 2.2](#)) und bei der inhaltlichen Planung geleistet ([►Abschnitt 3.2](#)).

Inhalt des Kapitels

- **Wirkungsmodell:** Welches sind die Wirkungsmechanismen der Massnahmen im Überblick? [►Abschnitt 5.1](#)
- **Identifikation der Auswirkungen:** Welche Arten von Auswirkungen sind zu erwarten? [►Abschnitt 5.2](#)
- **Grobanalyse der Auswirkungen:** Welches sind die Auswirkungen der Vorlage gemäss einer groben, vorwiegend qualitativen Analyse? [►Abschnitt 5.3](#)
- **Detailanalyse der Auswirkungen:** Welches sind die Auswirkungen der Vorlage gemäss einer detaillierteren, soweit möglich auch quantitativen Analyse der Auswirkungen? [►Abschnitt 5.4](#)
- **Methoden der Datenabschätzung:** Welche Methoden werden zur Abschätzung der Daten verwendet? [►Abschnitt 5.5](#)
- **Spezialthema - Schätzung der Regulierungskosten:** Welche direkten Kosten aufgrund von Handlungspflichten (Regulierungskosten) verursacht die Umsetzung der Vorlage bei den Unternehmen? [►Abschnitt 5.6](#)

Umsetzungshilfe

[►RFA-Checkliste](#) (Prüfpunkt 2, Prüfpunkte 3.1–3.8)

Verhältnis der Wirkungsanalyse zu den RFA-Prüfpunkten

Mit der Wirkungsanalyse werden primär die Resultate für die RFA-Prüfpunkte 2 und 3 (Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen bzw. auf die Gesamtwirtschaft) bereitgestellt. Soweit die Analyse auch für alternative Handlungsoptionen durchgeführt wird, ergeben sich auch Resultate zum RFA-Prüfpunkt 4 (Alternative Regelungen). Die Analyse der Auswirkungen der Bestimmungen zum Vollzug (der Massnahmen der einzelnen Handlungsoptionen) steht in Verbindung mit dem RFA-Prüfpunkt 5 (Zweckmässigkeit im Vollzug).

Einfache RFA

Bei einfachen RFA können die Auswirkungen oft lediglich qualitativ und grob abgeschätzt werden. In bestimmten Fällen sind hingegen ohne grösseren Zusatzaufwand auch quantitative und detailliertere Abschätzungen möglich (z.B. im Falle schon vorhandener Studien, geringer Komplexität und leichter Messbarkeit).

5.1 Wirkungsmodell

Welches sind die Wirkungsmechanismen der Massnahmen im Überblick?

Begriff: Ein Wirkungsmodell gibt einen groben Überblick zu den Wirkungsmechanismen, welche von den einzelnen Massnahmen der Vorlage zu den Auswirkungen führen. Das Wirkungsmodell beruht zunächst eher auf allgemeinen und theoretischen Überlegungen. Konkrete und empirische Untersuchungen folgen in der Regel erst in den weiteren Schritten der Wirkungsanalyse.¹⁹ In einem Wirkungsmodell werden die einzelnen Massnahmen über Kausalverbindungen (im Sinne von Kausalpfeilen) mit den möglichen Arten von Auswirkungen und Betroffenen in Verbindung gebracht. Bei mehrstufigen, indirekten Auswirkungen ergeben sich dabei entsprechende Kausalketten. Hier führen die Massnahmen über Zwischenwirkungen zu den schlussendlichen Auswirkungen.

Direkte / indirekte Wirkungen: Oft ist es nützlich, bei der Wirkung der Vorlage das staatliche Handeln (Massnahmen und deren Vollzug durch die Behörden) von seinen direkten und indirekten Wirkungen zu unterscheiden.²⁰ Berücksichtigen Sie demnach:

- **Staatliches Handeln / Vollzug:** Staatliches Handeln aufgrund der Regelungen der Vorlage (Beispiel: Bereitstellung staatlich geförderter Impfprogramme auf Basis entsprechender gesetzlicher Regelungen)²¹
- **Direkte / unmittelbare Wirkungen:** Reaktion der Adressaten und anderer Betroffener auf das staatliche Handeln (Beispiel: Nutzung der Impfprogramme durch einzelne Bevölkerungsteile)
- **Indirekte / schlussendliche Wirkungen:** Schlussendliches Resultat in Bezug auf die Ziele sowie auf positive und negative Nebenwirkungen staatlichen Handelns (Beispiel: Rückgang bestehender übertragbarer Krankheiten aufgrund der Nutzung der Impfprogramme)

Umsetzungsaufwand / Hauptwirkungen / Nebenwirkungen: Im Hinblick auf die Synthese und Beurteilung der Auswirkungen ([► Abschnitt 6.1](#)) sollten schon im Wirkungsmodell die nachfolgenden Arten von Wirkungen sorgfältig unterschieden werden.

- **Umsetzungsaufwand** (Kosten der Umsetzung auf Seiten der Vollzugsbehörden und auf Seiten der Regelungsadressaten)
- **Hauptwirkungen** (Wirkungen entsprechend den Zielen der Vorlage)
- **Nebenwirkungen** (andere Wirkungen ausserhalb der Ziele der Vorlage)

Erläuterungen: Normalerweise entsprechen die beabsichtigten, positiven Hauptwirkungen den Zielsetzungen der Vorlage. Die in der Regel unbeabsichtigten Nebenwirkungen befinden sich ausserhalb der Zielsetzung der Vorlage können sowohl positiv als auch negativ sein. "Nebenwirkungen" bedeuten im Übrigen nicht notwendigerweise "unwichtige Wirkungen".

¹⁹ Zu beachten: Während ein grobes erstes Wirkungsmodell gemäss dem vorliegenden Abschnitt (auf Grundlage theoretischer Überlegungen und schon vorhandener empirischer Erkenntnisse) am Anfang der Analyse der Auswirkungen steht, können die weiteren Analyseschritte zu einem verfeinerten Wirkungsmodell führen, welches die gemachten neuen Erkenntnisse der Analyse integriert. Ein solches verfeinertes Wirkungsmodell stellt dementsprechend ein Resultat der Analyse dar. Je nach Situation und Vorlage kann es sinnvoll sein, ein (verfeinertes) Wirkungsmodell erst nach der detaillierten Identifikation möglicher Auswirkungen ([► Abschnitt 5.2](#)) oder gar nach der Grobanalyse der Auswirkungen ([► Abschnitt 5.3](#)) auszuarbeiten bzw. darzustellen.

²⁰ Im Zusammenhang mit den direkten / unmittelbaren bzw. den indirekten / schlussendlichen Wirkungen werden in der schweizerischen und internationalen Fachliteratur die Begriffe "Impact" und "Outcome" verwendet, jedoch mit uneinheitlichen (widersprüchlichen) Zuordnungen. Um Missverständnisse zu vermeiden wird im Handbuch auf die Verwendung dieser beiden Begriffe ganz verzichtet. Für das staatliche Handeln wird demgegenüber einheitlich der Begriff "Output" verwendet.

²¹ Beachten Sie, dass das staatliche Handeln nicht allein durch die rechtliche Regelung bestimmt wird, sondern z.B. auch durch die eingesetzten Ressourcen und den Erfolg beim Vollzug. Damit kann staatliches Handeln nicht mit der rechtlichen Regelung gleichgesetzt werden. Vielmehr muss der Vollzug mitberücksichtigt werden.

Die Nebenwirkungen ausserhalb der eigentlichen Ziele der Massnahmen können in einzelnen Fällen sehr bedeutsam sein. Die Unterscheidung zwischen den Hauptwirkungen in Bezug auf die Ziele der Vorlage und den "Nebenwirkungen" in Bezug auf andere Auswirkungen ist im weiteren Verlauf der Untersuchung wichtig, weil sie eine Voraussetzung ist für die Abschätzung der Kosten-Wirksamkeit von Massnahmen. Eine zusätzliche Unterscheidung zwischen beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen kann die Aufmerksamkeit auf ansonsten eventuell unberücksichtigte problematische Wirkungen lenken. Eine Unterscheidung zwischen positiven und negativen Wirkungen ist notwendig als Grundlage für Abschätzungen der Gesamtkosten und -nutzen von Vorlagen.

Anwendung der RFA-Checkliste: Beachten Sie bei der Identifikation der möglichen Arten von Auswirkungen und Betroffenen die RFA-Checkliste und verwenden Sie soweit zweckmässig die dort verwendeten Kategorien (vgl. dazu die Angaben in Kasten 5 und Kasten 6 in [► Abschnitt 5.2](#)).

Darstellungsform: Ein Wirkungsmodell kann in verbaler, grafischer oder tabellarischer Form dargestellt werden. Oft ist es sinnvoll, wenn unterschiedliche Darstellungsformen sich gegenseitig ergänzen (z.B. grafische Darstellung mit verbalen Erläuterungen).

- **Verbales Wirkungsmodell:** Insbesondere bei einfachen RFA können die möglichen Wirkungsmechanismen in verbaler Form nach dem untenstehenden Schema dargestellt werden.

Die Massnahme 1 kann zu den Auswirkungen a, b, c führen, die Massnahme 2 zu den Auswirkungen c, d, e.

Diese Auswirkungen können zustande kommen durch die Kausalverbindungen x, y, z.

- **Grafisches Wirkungsmodell:** Die Abbildung 4 zeigt schematisch ein abstraktes Beispiel eines grafischen Wirkungsmodells. Diese Darstellungsform empfiehlt sich insbesondere bei vertieften RFA.
- **Tabellarisches Wirkungsmodell:** In einem tabellarischen Wirkungsmodell können in den Zeilen die einzelnen Massnahmen aufgeführt werden, während in den Spalten die möglichen Arten von Auswirkungen und Betroffenen aufgeführt werden. Diese Art der Darstellung kann auch bei der späteren Wirkungsanalyse verwendet bzw. weiterverwendet werden (vgl. Tabelle 6 in [► Abschnitt 5.2](#)). Nachteil: Es können nur einfache Wirkungen (z.B. Massnahme 1 => Auswirkung 1) dargestellt werden, nicht aber mehrstufige Wirkungsketten und Rückkopplungswirkungen (z.B. Massnahme 1 => Auswirkung 1 => Auswirkung 2 => Auswirkung 3 => Auswirkung 1).²²

Mehrere Wirkungsmodelle: Bei mehreren Handlungsoptionen ist grundsätzlich für jede Handlungsoption ein entsprechend angepasstes Wirkungsmodell notwendig. Auch bei wichtigen voneinander unabhängigen Einzelmassnahmen können separate einfache Wirkungsmodelle zweckmässig sein.

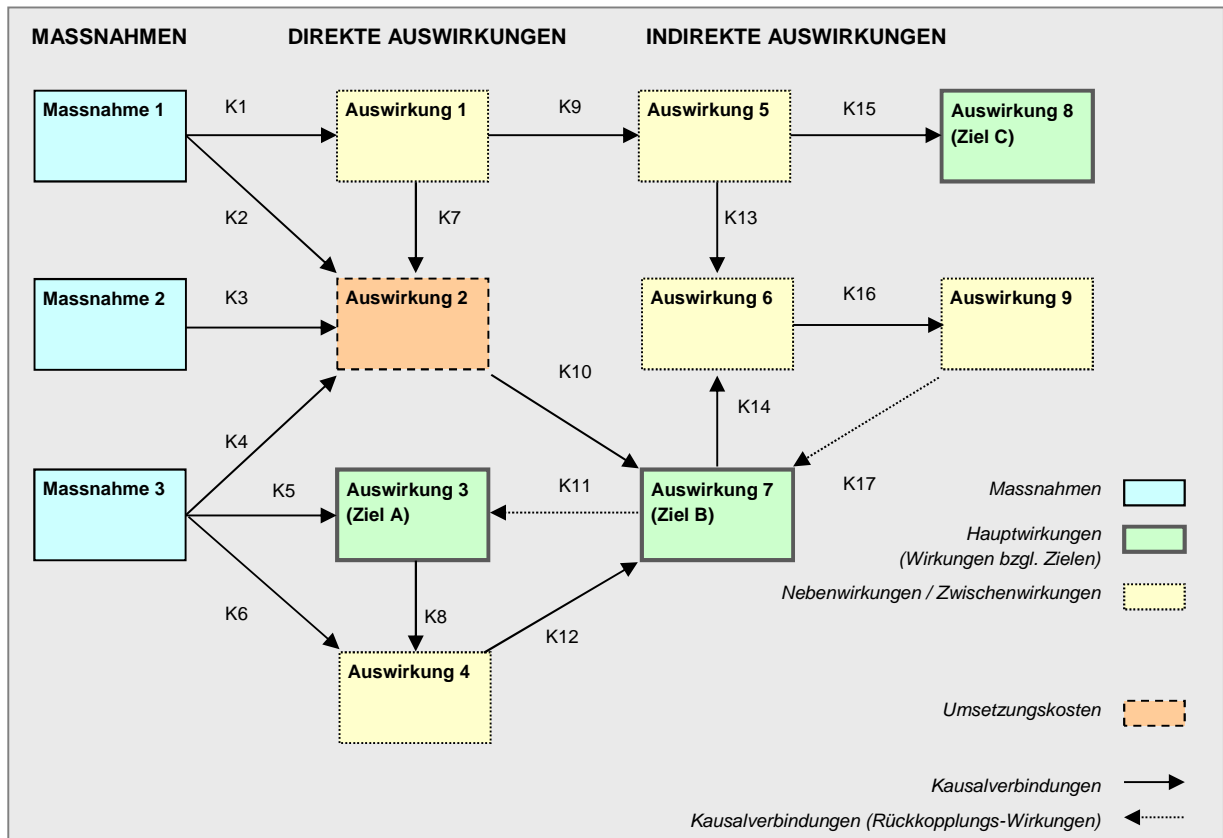
Praxisbeispiele: Ein exemplarisches Beispiel eines Wirkungsmodells mit einem graphischen Überblick, mit je einem Teilmodell für die Kosten- und die Nutzenseite sowie mit verbalen, graphischen und mathematischen Detaildarstellungen findet sich in der Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 3). Ein gutes Beispiel für eine schrittweise Vertiefung und Konkretisierung des Wirkungsmodells (grobes Wirkungsmodell > verfeinertes Wirkungsmodell > quantitatives Berechnungsmodell) bietet die RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitte 2.1, 2.5 und 3.2). Weitere Beispiele: RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes

²² Diese Begrenzung kann überwunden werden, wenn in den Zeilen (= Ursachen) nebst allen Massnahmen auch alle Arten von Auswirkungen (als mögliche Ursachen weiterer Auswirkungen) aufgeführt werden, während in den Spalten (= Wirkungen) alle Arten von Auswirkungen aufgeführt werden. Diese Darstellungsweise ist jedoch umfangreicher und weniger gut lesbar als ein grafisches Wirkungsmodell.

([BASS 2010](#), Abschnitt 3.1.1), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 4.1), RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#), Abschnitt 4, Abbildung 5).

Weitere Informationen: [Commission Impact Assessment Guidelines](#), Annex 11.2 (*Problem trees / causal models*); Gesetzgebungslaufplan, Ziffer 2455 (Detaillierte Wirkungsabschätzung).

Abbildung 4: Schematische Darstellung eines grafischen Wirkungsmodells



5.2 Identifikation der Auswirkungen

Welche Arten von Auswirkungen sind zu erwarten?

Ziel: Das Ziel dieses Arbeitsschrittes ist die detaillierte und strukturierte Auflistung der möglichen Arten von Auswirkungen sowie die Identifikation und grobe Einordnung der Relevanz der möglichen Arten von Auswirkungen zu jeder untersuchten Massnahme.

Verwendung der RFA-Checkliste: Berücksichtigen Sie zur Identifikation der einzelnen Auswirkungen den Prüfpunkt 2 "Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen" sowie den Prüfpunkt 3 "Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft" (Prüfpunkte 3.1–3.8) der RFA-Checkliste. Kasten 5 und Kasten 6 enthalten Fragen zu den einzelnen Unterpunkten der Prüfpunkte 2 und 3. Beachten Sie, dass hier die Bilanz der Auswirkungen (Prüfpunkte 3.9–3.13) noch ausgeklammert wird. Eine Bilanz der Auswirkungen mit Angaben zu Kosten und Nutzen, Verteilungswirkungen, KMU-Verträglichkeit, Risiken und Unsicherheiten sowie Wissenslücken ist erst nach Abschluss der Analyse möglich und wird im Rahmen der Synthese und Beurteilung der Auswirkungen im [Abschnitt 6.1](#) behandelt.

Kasten 5

AUSWIRKUNGEN AUF DIE EINZELNEN GESELLSCHAFTLICHEN GRUPPEN

(vgl. RFA-Checkliste, RFA-Prüfpunkt 2)

2.1 Unternehmen: Welche Auswirkungen sind auf die Unternehmen zu erwarten, insbesondere auf KMU, Kleinstunternehmen und Startups?

- **Betroffene Unternehmen:** Welche Arten von Unternehmen (insb. nach Branchen und Unternehmensgrösse) sind betroffen? Wie hoch ist die Anzahl der betroffenen Unternehmen in den einzelnen Kategorien?
- **Direkte Regulierungskosten:** Wie hoch ist die administrative Belastung (insb. der KMU, Kleinstunternehmen und Startups) aufgrund von Informationspflichten der Unternehmen gegenüber den Behörden? Wie hoch sind weitere Regulierungskosten (Personalkosten, Investitionskosten, sonstige Sachkosten, finanzielle Kosten) aufgrund weiterer Handlungspflichten?
- **Indirekte Regulierungskosten und weitere Auswirkungen:** Welche Einschränkungen des Handlungsspielraums sind zu erwarten, insbesondere durch Gebote, Verbote und Rechte Dritter? Wie sind Inputfaktoren und deren Verwendung betroffen (Rohstoffe, Hilfsstoffe, materielle Betriebsstoffe, immaterielle Betriebsstoffe, Betriebsmittel, Arbeit)? Wie ist der Vertrieb von Produkten betroffen? Welche Auswirkungen dürften sich aufgrund von Verzögerungen ergeben? Welche Anreize und unproduktiven Anstrengungen zur Umgehung der Regelung und ihrer negativen Auswirkungen dürfte die Vorlage zur Folge haben?

2.2 Haushalte: Welche Auswirkungen sind auf die privaten Haushalte zu erwarten, insbesondere auf Konsumenten, Arbeitnehmende, Steuerzahlende, Eigentümer und andere (insbesondere schwache oder benachteiligte) soziale Gruppen wie Behinderte, Alleinerziehende, Kinder, einkommensschwache Familien?

2.3 Staat: Welche finanziellen, personellen und anderen Auswirkungen (inkl. Auswirkungen auf Verschuldung, Staatsquote und Sozialversicherungen) hat die Vorlage auf den Bund sowie auf die Kantone und Gemeinden?

2.4 Regionen: Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf urbane Zentren, Agglomerationen, Berggebiete, Tourismusregionen und Grenzregionen?

2.5 Organisationen: Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf gemeinnützige Organisationen sowie auf Kultur-, Sport und Freizeitorganisationen?

2.6 Ausland: Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in anderen Industrieländern sowie in Entwicklungs- und Schwellenländern (insbesondere in den ärmsten Ländern)?

Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden: Bei Botschaften verlangen das Parlamentsgesetz (Artikel 141) und der Botschaftsleitfaden unter anderem auch die Darstellung der finanziellen und personellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie der Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt. Diese Punkte sind auch in der RFA-Checkliste enthalten. Beachten Sie dazu auch den Punkt 2 "Koordination der Folgenabschätzung" im [► Abschnitt 3.1](#).

Liste relevanter Auswirkungen: Erstellen Sie zunächst eine Liste der relevanten betroffenen Gruppen (Prüfpunkt 2) bzw. der relevanten Auswirkungen (Prüfpunkt 3). Von der RFA-Checkliste kann in begründeten Fällen abgewichen werden, wenn einzelne im konkreten Fall wichtige Arten von Auswirkungen fehlen oder im Interesse einer zweckmässigen Untersuchung anders oder genauer definiert werden sollten (z.B. Berücksichtigung relevanter Subkategorien bestimmter Auswirkungen). Ergänzen Sie dementsprechend die Liste der zu untersuchenden betroffenen Gruppen bzw. der Auswirkungen.

Identifikation der Auswirkungen einzelner Massnahmen: Identifizieren Sie daraufhin für jede Handlungsoption und Massnahme, welche Arten von Auswirkungen bzw. Arten von Betroffenen relevant sein dürften. Die Relevanz (im Sinne der Gesamtbedeutung) der einzelnen Arten von Auswirkungen kann bei der Identifikation der Auswirkungen schon grob eingestuft werden.

Tabellarische Darstellungsweise: Die Identifikation der Auswirkungen erfolgt vorzugsweise in tabellarischer Form und soweit zweckmässig begleitet von verbalen Erläuterungen. Die

Auswirkungen können nach dem Schema der weiter unten stehenden Tabelle 6 identifiziert werden.²³ Die Auswirkungen werden dabei wie folgt gruppiert:

- **Zielerreichung (Hauptwirkungen):** Positive, beabsichtigte Auswirkungen auf die Ziele der Massnahmen (identifiziert im Rahmen von RFA-Prüfpunkt 1 "Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns").
- **Umsetzungsaufwand:** Finanzielle, personelle und andere Kosten für die Umsetzung der Massnahmen auf Seiten der Vollzugsbehörden und auf Seiten der Regelungsadressaten. Berücksichtigen Sie dazu auch die beiden untenstehenden Abschnitte "Regulierungskosten" und "KMU-Verträglichkeit".
- **Andere Wirkungen ("Nebenwirkungen"):** Positive oder negative, beabsichtigte oder unbeabsichtigte andere Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (gemäss RFA-Prüfpunkt 2) sowie auf die Gesamtwirtschaft, gegebenenfalls einschliesslich der Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt (gemäss RFA-Prüfpunkt 3).

Die Tabelle 6 zeigt dazu ein schematisches Beispiel. Unterscheiden Sie dabei die Auswirkungen insbesondere nach Art der Auswirkung (betroffene Faktoren, z.B. Preise) und nach Art der betroffenen Gruppe (betroffene Akteure, z.B. Haushalte). Falls zahlreiche Optionen, Massnahmen und Auswirkungen darzustellen sind, kann es notwendig sein, die Darstellung in mehrere Tabellen aufzuteilen oder dafür eine geeignete umfangreichere Excel-Tabelle zu verwenden. In späteren Phasen der RFA können in die Zellen dieser Tabelle weitergehende Informationen in Form von Symbolen oder Stichworten eingefügt werden (vgl. die entsprechenden Angaben im nachfolgenden [► Abschnitt 5.3](#)).

Regulierungskosten: Berücksichtigen Sie speziell auch Auswirkungen auf die Regulierungskosten. Regulierungskosten sind insbesondere die direkten Kosten (Personalkosten, Investitionskosten, sonstige Sachkosten, finanzielle Kosten), welche sich für Unternehmen aufgrund von staatlichen Handlungspflichten (Geboten) ergeben. Sie entsprechen somit den Umsetzungskosten der Unternehmen für staatliche Handlungspflichten. Die direkten Regulierungskosten müssen quantitativ abgeschätzt werden. Eine quantitative Schätzung der Regulierungskosten und eine Beurteilung der KMU-Verträglichkeit ist verpflichtend, wenn aufgrund der Relevanzanalyse zunehmende administrative Belastungen und / oder Regulierungskosten für mindestens 10'000 direkt betroffene Unternehmen nicht ausgeschlossen werden können (für die genaueren Bedingungen und Anforderungen siehe Kasten 1 in [► Abschnitt 2.2](#)). Weitere Angaben zur Schätzung der Regulierungskosten finden sich in [► Abschnitt 5.6](#). Die Regulierungskosten sind nicht nur ein sehr wichtiger Teilaspekt der Auswirkungen auf Unternehmen gemäss Prüfpunkt 2 der RFA-Checkliste. Als Bestandteil des Umsetzungsaufwands sind Angaben zu den Regulierungskosten auch eine Voraussetzung für Schätzungen zum Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis der untersuchten Massnahmen (vgl. [► Abschnitt 6.1](#)). Die Regulierungskosten müssen schliesslich auch bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit im Vollzug gemäss RFA-Prüfpunkt 5 berücksichtigt werden.

KMU-Verträglichkeit: Die KMU-Verträglichkeit ist ein qualitatives Beurteilungsmass. Eine Regelung ist KMU-verträglich, wenn sie für kleine und mittlere Unternehmen (insbesondere auch Kleinstunternehmen und Startups) keine unverhältnismässigen Belastungen verursacht.²⁴ Solche Belastungen schliessen Regulierungskosten mit ein, beschränken sich aber nicht darauf. Zur Beurteilung der KMU-Verträglichkeit sind daher sämtliche Auswirkungen auf Unternehmen gemäss Prüfpunkt 2 der RFA-Checkliste zu berücksichtigen. Die Gesamtheit

²³ Beachten Sie, dass bei dieser tabellarischen Darstellung bei jeder Massnahme auch die indirekten Auswirkungen berücksichtigt werden. Dabei können allerdings die einzelnen Zwischenschritte der Kausalkette nicht aufgeführt werden. Im Unterschied dazu sind beim grafischen Kausalmodell jeweils alle einzelnen Wirkungen (inklusive Zwischenschritte und entsprechende Kausalverbindungen) separat sichtbar.

²⁴ Dies entspricht dem in der EU bei der administrativen Entlastung angewendeten "Think small first principle". Dabei sollen Regulierungen mit Hilfe von KMU-Tests von Beginn weg an die Bedürfnisse der KMU angepasst werden.

dieser Auswirkungen kann in der Regel nicht in Geldeinheiten geschätzt werden.²⁵ Die Beurteilung der KMU-Verträglichkeit steht in engem Zusammenhang mit der Zweckmässigkeit im Vollzug gemäss RFA-Prüfpunkt 5. Beachten Sie: Die Durchführung eines KMU-Verträglichkeitstests ist verpflichtend, wenn aufgrund der Relevanzanalyse zunehmende administrative Belastungen und / oder Regulierungskosten für mindestens 10'000 direkt betroffene Unternehmen nicht ausgeschlossen werden können (für die genaueren Bedingungen und Anforderungen siehe Kasten 1 in [►Abschnitt 2.2](#)). Bei einem KMU-Verträglichkeitstest (kurz: KMU-Test) werden rund ein Dutzend gezielt ausgewählte KMU besucht und zu den möglichen Auswirkungen und Vollzugsproblemen der neuen Regelung befragt. Bei einem KMU-Test geht es nicht darum, statistisch repräsentative quantitative Resultate zu erhalten, sondern qualitativ die praktischen Auswirkungen auf die Unternehmen am konkreten Beispiel besser kennen zu lernen. Weitere Informationen (inkl. Liste, Artikel und Beispiele zu den durchgeführten Tests) finden sich auf der Internetseite [KMU-Verträglichkeitstest](#) des SECO.²⁶

Einfache / vertiefte RFA: Einfache RFA können sich auf eine verbale Darstellung der identifizierten Arten von Auswirkungen beschränken, soweit eine tabellarische Darstellung nicht zweckmässiger und transparenter ist. Bei vertieften RFA und komplexen Vorlagen empfiehlt sich eine tabellarische Darstellung.

Praxisbeispiele: In der RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#)) werden im Abschnitt 3.1.2 die untersuchten Arten von Auswirkungen ("ökonomische Zielgrössen") identifiziert und im Abschnitt 4 detailliert erläutert. Die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf diese Zielgrössen werden zusammenfassend in Tabelle 3 (Abschnitt 1.4, Seite 31) dargestellt. In der RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#)) werden im Abschnitt 2.3.2 die Arten von Betroffenen und im Abschnitt 2.4 die Arten von Auswirkungen (unterteilt in personelle, finanzielle und immaterielle Kosten und Nutzen) identifiziert. In der RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#)) werden im Abschnitt 2 im Zusammenhang mit den erwarteten Kosten und Nutzen der REACH-Verordnung in der EU die verschiedenen Arten von Auswirkungen aufgeführt, welche danach auch bei der Untersuchung der Auswirkungen von REACH auf die Schweiz berücksichtigt werden. Im Abschnitt 5 werden die betroffenen Wirtschaftsbranchen identifiziert.

²⁵ Im Falle vollständig quantifizierter Kosten-Nutzen-Analysen müssen allerdings auch alle Auswirkungen auf die KMU quantifiziert und in Geldeinheiten (monetär) ausgedrückt werden. Vgl. dazu die Angaben zur Kosten-Nutzen-Analyse im [►Abschnitt 6.2](#).

²⁶ www.seco.admin.ch > Themen > Standortförderung > KMU-Politik > [KMU-Test](#).

Kasten 6

AUSWIRKUNGEN AUF DIE GESAMTWIRTSCHAFT

(vgl. RFA-Checkliste, Prüfpunkte 3.1–3.8)

Auswirkungen auf Märkte, Produktionsfaktoren und Infrastruktur

3.1 Märkte: Welche Auswirkungen sind auf die *Produktmärkte* (Funktionieren der Märkte, intakter Preismechanismus), auf den *Arbeitsmarkt* (insb. auf die Arbeitsmarktflexibilität und -partizipation) und auf die *Finanzmärkte* (insb. auf das Funktionieren und die Stabilität der Märkte) zu erwarten?

3.2 Sachkapital und Infrastruktur: Welche Auswirkungen sind zu erwarten auf das *Sachkapital* (Maschinen, Anlagen, gewerbliche Bauten) sowie auf die *Infrastruktur* in den Bereichen Verkehr, Kommunikation, Energie, Versorgung und Entsorgung?

3.3 Wissen und Technologie: Welche Auswirkungen sind zu erwarten auf das *Humankapital* (insb. Entwicklung und Nutzung des Fachkräftepotentials), auf *Forschung und Entwicklung* (Grundlagenforschung, angewandte Forschung, Entwicklung neuer Technologien und Produkte), auf *Innovation und Diffusion* (Markteinführung und Verbreitung neuer Technologien und Produkte) sowie auf die Schaffung und Nutzung von *geistigem Eigentum*?

Auswirkungen auf Wachstum, Wettbewerb und Standort

3.4 Wirtschaftswachstum und -entwicklung: Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf die *Produktivität* der Produktionsfaktoren (einschliesslich Ressourceneffizienz), auf das reale *BIP-Wachstum* (pro Person), auf *Investitionen*, *Beschäftigung* und *Preise*, auf die *Konjunktur* (insb. Stabilität der konjunkturellen Entwicklung) und auf die *Wirtschaftsstruktur* (insb. Nachhaltigkeit der strukturellen Entwicklung)?

3.5 Wettbewerb und internationale Öffnung: Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf *Markteintrittsbarrieren* und die *Begrenzung der Anzahl Konkurrenten* (z.B. durch Exklusivrechte, Bewilligungen, erhöhte Markteintrittskosten), auf *wettbewerbshemmende Regelungen* (z.B. durch Preisvorschriften, Qualitätsstandards, Werbeschränkungen), auf *wettbewerbsfördernde Verhalten der Anbieter* (z.B. durch Marktmacht, Absprachen, Selbstregulierung), auf *wettbewerbsfördernde Information und Wahlmöglichkeit für Kunden* (z.B. durch Markttransparenz, Wahlfreiheit, Kundenmobilität) sowie auf *Handelshemmnisse für ausländische Konkurrenten* (z.B. durch technische Vorschriften)?

3.6 Wirtschaftsstandort: Welche Auswirkungen hat die Vorlage auf den *Marktzugang* zu internationalen Märkten, auf die *Wettbewerbsfähigkeit* der Schweizer Unternehmen, auf die *Standortattraktivität* der Schweiz für Unternehmen und Privatpersonen im Verhältnis zu anderen Ländern sowie auf die *internationale Akzeptanz der Regulierung*?

Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt

3.7 Gesellschaft: Welche Auswirkungen sind zu erwarten auf die *Gesundheit und Sicherheit* der Menschen, auf *Bildung und individuelle Entfaltung*, auf *Kultur* sowie auf *gesellschaftliche Werte und Ressourcen* (*Sozialkapital*), auf *Gleichberechtigung und Gleichstellung* (insbesondere von Frau und Mann) sowie auf die *Solidarität innerhalb und zwischen Generationen*?

3.8 Umwelt: Welche Auswirkungen sind zu erwarten auf *Landschaften und Artenvielfalt* (inkl. auf Ökosysteme, Biodiversität und genetische Ressourcen), auf den *Verbrauch erneuerbarer Ressourcen* (z.B. erneuerbare Energien, Biomasse, Wasser), auf den *Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen* (z.B. nicht erneuerbare Energien und Rohstoffe sowie Boden), auf die *Umweltbelastung durch Schadstoffe* (inkl. CO₂-Emissionen und andere Treibhausgasemissionen) sowie auf *Risiken durch Umweltkatastrophen*?

Tabelle 6: Identifikation der Auswirkungen

Optionen / Massnahmen	Auswirkungen																					
	Zielerreichung (Hauptwirkungen)			Umsetzungsaufwand			Andere Wirkungen (Nebenwirkungen)											(Bilanz)*				
	Ziel 1	Ziel 2	...	Aufwand 1	Aufwand 2	...	Gruppe 1	Gruppe 1	...	Auswirkung W1	Auswirkung W2	...	Auswirkung G1	Auswirkung G2	...	Auswirkung U1	Auswirkung U2	...	Effizienz	Kosten/Nutzen	Verteilung	...
Option A																						
Massnahme 1	xx	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Massnahme 2	xx	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Massnahme 3	x	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Option B																						
Massnahme 1	xxx	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Massnahme 2	-	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Massnahme 3	x	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Option C																						
Massnahme 1	xx	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Massnahme 2	?	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Massnahme 3	-	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Erläuterungen zu den Zelleninhalten: Starke Relevanz (xxx), Mittlere Relevanz (xx), Geringe Relevanz (x), Keine Relevanz (-), Relevanz unsicher / unbekannt (?).

* Bilanz: Bei der Identifikation der Auswirkungen noch nicht zu beachten. Dient als Platzhalter für die Bilanz der Gesamtwirkungen, welche im Rahmen von Abschnitt 6.1 erstellt wird.

5.3 Grobanalyse der Auswirkungen

Welches sind die Auswirkungen der Vorlage gemäss einer groben, vorwiegend qualitativen Analyse?

Ziel: Die Grobanalyse dient dazu, die zuvor identifizierten Arten von Auswirkungen im Überblick grob und primär qualitativ abzuschätzen. Mit der Grobanalyse können schon in frühen Phasen der Rechtsetzung die wichtigsten Auswirkungen bestimmt werden, die in darauffolgenden Phasen der Rechtsetzung im Rahmen der Detailanalyse vertieft untersucht und nach Möglichkeit quantifiziert werden sollen.

Zeitpunkt: Idealerweise erfolgt eine Grobanalyse der Auswirkungen verschiedener diskutierter Handlungsoptionen schon in einer sehr frühen Phase der Gesetzgebung (Ausarbeitung Projektskizze, Bericht), selbst wenn zu diesem Zeitpunkt die Darstellung der Auswirkungen noch nicht obligatorisch ist (vgl. dazu Abbildung 3 zum Punkt "Einbettung im Rechtsetzungsprozess" in [►Abschnitt 3.1](#)).

Überblick zum Vorgehen: Beschreiben Sie im Rahmen der Grobanalyse die einzelnen Auswirkungen in gut strukturierter Weise und ordnen Sie diese mit Hilfe von geeigneten, vorwiegend qualitativen Kategorien ein (vgl. Abschnitt "Beschreibung der Auswirkungen" weiter unten). Verwenden Sie dazu vor allem vorhandenes und leicht zugängliches Wissen. Knüpfen Sie dabei soweit möglich an dem zur Identifikation der Auswirkungen verwendeten Schema an. Zur Identifikation der gewünschten Angaben und zum Sammeln der entsprechenden Abschätzungen sind Darstellungen in Tabellenform nützlich. Insbesondere empfehlen sich Tabellen, deren Zellen Aussagen enthalten zu den untersuchten Arten von Auswir-

kungen bzw. zu den Betroffenen (aufgeführt in den Spalten) der einzelnen Massnahmen (aufgeführt in den Zeilen). Die einzelnen Zellen können verbale Erläuterungen, stichwortartige Tendenzaussagen (z.B. "sehr positive Auswirkungen") oder entsprechende Symbole (z.B. "+++") enthalten. Soweit im Rahmen der Grobanalyse schon verfügbar können auch Zahlenangaben (Einzelzahlen oder Zahlenbereiche) eingefügt werden. Derartige Tabellen können nicht nur als Instrument für die Analyse, sondern gleichzeitig auch für die Synthese und Beurteilung dienen ([►Abschnitt 6.1](#)). Einfache Tabellen können im Word-Format erstellt werden, für umfangreichere Tabellen empfiehlt sich die das Excel-Format.

Weiterführende Angaben: Beachten Sie zur Grobanalyse die Angaben in den nachfolgenden vier Abschnitten. Dabei werden die folgenden vier Aspekte behandelt:

- **Dimensionen zur Strukturierung der Analyse:** Wie kann die Analyse sinnvoll strukturiert werden? (z.B. Auswirkungen nach Massnahmen, betroffenen Gruppen, etc.)
- **Beschreibung der Auswirkungen:** Welche Aspekte der einzelnen Auswirkungen sollten primär berücksichtigt werden? (z.B. Wirkungsintensität, -zeitraum und -wahrscheinlichkeit)
- **Form der Aussagen:** In welcher Form sollen bzw. können Aussagen zu Auswirkungen gemacht werden? (z.B. qualitative, semi-quantitative, quantitative Angaben)
- **Darstellungsform der Auswirkungen:** Wie können die Resultate am besten dargestellt werden? (z.B. Textform oder Tabellenform)

Dimensionen zur Strukturierung der Analyse: Die Grobanalyse sollte zweckmässig strukturiert sein. Die Auswirkungen können insbesondere untersucht bzw. dargestellt werden:

- nach **Optionen**
- nach **Massnahmen**
- nach **Kausalverbindungen** (zwischen Massnahmen und Auswirkungen)
- nach **Arten von Auswirkungen** (Faktoren)
- nach **Arten von Betroffenen** (Akteure)

Bei der Beschreibung der Auswirkungen nach Arten von Betroffenen sollten zusätzlich Angaben gemacht werden zum Umfang der betroffenen Gruppen sowie gegebenenfalls zu Anreizwirkungen auf diese Gruppen.²⁷ Je nach Umständen eignen sich zur Strukturierung unterschiedliche Kombinationen der genannten Dimensionen. Als Standard wird eine Darstellung nach dem Schema von Tabelle 6 empfohlen. Diese enthält sowohl die Optionen und Massnahmen (in den Zeilen) wie auch die Auswirkungen nach Art der Auswirkung und nach betroffenen Gruppen (in den Spalten). Weitere Kombinationen werden im Abschnitt "Darstellungsform der Auswirkungen" vorgestellt.

Beschreibung der Auswirkungen: Ordnen Sie die einzelnen Auswirkungen mit Hilfe geeigneter Kategorien ein. Machen Sie nebst qualitativen auch quantitative Angaben, sofern dies ohne grösseren Aufwand möglich ist (ansonsten allenfalls Behandlung in der nachfolgenden Detailanalyse). Berücksichtigen Sie dabei insbesondere die folgenden Aspekte der einzelnen Auswirkungen:

- **Richtung:** In welche Richtung zeigt die Auswirkung? (insbesondere: Zunahme / Abnahme / Umverteilung / mehrere dieser Wirkungen)²⁸

²⁷ Vgl. dazu detailliertere Angaben im Abschnitt "Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen" im [►Abschnitt 6.4](#).

²⁸ Nebst der Zu- oder Abnahme bestimmter Auswirkungen ist auch die Umverteilung von (ansonsten gleichbleibenden) Auswirkungen zu beachten.

- **Kosten / Nutzen / Verteilungswirkung:** Wie ist die Auswirkung zu beurteilen? (insbesondere: als Nutzen / Kosten / Verteilungswirkung / ambivalente Wirkung)²⁹
- **Intensität:** Wie stark ist die Auswirkung? (z.B. sehr stark / stark / mittel / schwach / sehr schwach)
- **Zeitpunkt:** Ab wann treten die Auswirkungen auf? (insbesondere: kurz- / mittel- / langfristig)
- **Zeitraum:** Für wie lange treten die Auswirkungen auf? (insbesondere: für kurzen / mittleren / langen / unbegrenzten Zeitraum)
- **Frequenz:** Wie oft treten die Auswirkungen auf? (insbesondere: einmalige / mehrmalige / konstante Wirkung)
- **Wahrscheinlichkeit / Risiko:** Wie hoch ist die Eintrittswahrscheinlichkeit Auswirkung? (z.B. sehr hohe / hohe / mittlere / geringe / sehr geringe Wahrscheinlichkeit)³⁰
- **Unsicherheit:** Wie hoch ist die Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkung? (z.B. sehr hohe / hohe / mittlere / geringe / sehr geringe Unsicherheit)

Angaben zu Wirkungsrichtung und -intensität sind bei jeder Abschätzung notwendig. Angaben im Zusammenhang mit der zeitlichen Dimension (Wirkungszeitpunkt, -zeitraum und -frequenz) sind wichtig für das Verständnis von Nutzen und Kosten im Zeitverlauf. Angaben zu Risiken und Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Eintreten der abgeschätzten Wirkungen schliesslich sind wichtig im Hinblick auf die Reduktion insbesondere von "negativen" Risiken und Unsicherheiten sowie deren Folgekosten. Geben Sie bei allen Abschätzungen an, auf welchen Quellen diese beruhen.

Form der Aussagen: Es ist wichtig, sich darüber Gedanken zu machen, in welcher Form Aussagen zu einzelnen Auswirkungen unter bestimmten Bedingungen (vorhandenes Wissen, Ressourcen, etc.) möglich und sinnvoll sind. Berücksichtigen Sie dabei insbesondere:

- **Qualitative / semi-quantitative / quantitative Aussagen:** Inwiefern und in welcher Form sollen bzw. können qualitative, semi-quantitative oder quantitative Aussagen zu Auswirkungen gemacht werden? Vgl. dazu die detaillierteren Angaben in [Abschnitt 5.5](#).
- **Offene / geschlossene Aussagen:** Sollen einzelne Angaben ohne besondere Einschränkungen formuliert werden können, oder ist eine Auswahl aus einem Menu vorgegebener Antwortmöglichkeit sinnvoller? Geschlossene Antwortmöglichkeiten kommen insbesondere bei Stichworten, Tendenzaussagen und Zahlenbereichen in Frage.
- **Aussagen zur Unsicherheit der Abschätzungen:** Ermöglichen Sie es, die Unsicherheit hinsichtlich der abgeschätzten Auswirkung in geeigneter Form auszudrücken.³¹
- **Aussagen zu fehlendem Wissen:** Ermöglichen Sie, dass fehlendes Wissen transparent gemacht wird.³²

Darstellungsform der Auswirkungen: Möglich ist grundsätzlich eine Darstellung in Textform oder in Tabellenform. Wie die Identifikation der Auswirkungen (siehe weiter oben) er-

²⁹ Verteilungswirkung: Gesamtkosten und -nutzen ändern sich nicht notwendigerweise, sondern werden anders verteilt. Ambivalente Wirkung: Die Wirkungen gehen in beide Richtungen (teilweise höhere, teilweise geringere Kosten oder Nutzen) oder es gibt keinen genügenden gesellschaftlichen Konsens über die eindeutige Einstufung der Wirkungen als Kosten oder Nutzen.

³⁰ Risiken und Unsicherheiten treten bei bestimmten Informationslücken auf. Ein (positives oder negatives) *Risiko* besteht, wenn ein bestimmtes (positives oder negatives) Ereignis mit einer bekannten Wahrscheinlichkeit eintritt. *Unsicherheit* besteht, wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintritts unbekannt ist.

³¹ Beispiel für eine Tendenzaussage zur Unsicherheit mittels Symbolen: *Starke Unsicherheit (???) / Mittlere Unsicherheit (??) / Geringe Unsicherheit (?) / Keine Unsicherheit (-)*. Praxisbeispiel für Aussagen zu Unsicherheiten bei der Abschätzung: RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitte 4.2–4.5).

³² Beispiel: Antwortmöglichkeit *Weiss nicht / Keine Antwort* bei geschlossenen Fragen.

folgt auch die Grobanalyse der Auswirkungen vorzugsweise in tabellarischer Form mit Erläuterungen in Textform. Die Tabellenform erleichtert eine gute Strukturierung und eine übersichtliche Darstellung. Die Textform ist weniger rigide und erlaubt eine rasche, flexible und gezielte Untersuchung der wichtigsten Auswirkungen. Die Darstellungsform der Auswirkungen wird weitgehend beeinflusst durch die getroffenen Vorentscheidungen zur Strukturierung der Analyse, zur Beschreibung der Auswirkungen und zur Form der einzelnen Aussagen. Je nach Situation sind einzelne der im Folgenden erläuterten Darstellungsformen mehr oder weniger geeignet.

- **Überblick der Auswirkungen nach Massnahmen – Standarddarstellung:** Wie bei der Identifikation der Auswirkungen (vgl. Tabelle 6 in ► [Abschnitt 5.2](#)) erfolgt die Darstellung der Auswirkungen auch im Rahmen der Grobanalyse primär nach Optionen und Massnahmen geordnet.
- **Betroffene Gruppen nach Arten von Auswirkungen:** Es kann in einzelnen Fällen zweckmässig sein, zusätzlich die betroffenen Gruppen nach Art der Auswirkungen darzustellen. So können beispielsweise die Auswirkungen auf Unternehmen / KMU, Konsumenten und Arbeitnehmende detailliert dargestellt werden.

Einfache / vertiefte RFA: Bei vertieften RFA ist die Grobanalyse eine Etappe auf dem Weg zur darauffolgenden Detailanalyse. Bei einfachen RFA kann sich die Analyse oft auf die Grobanalyse beschränken. Eine Darstellung vorwiegend in Textform ist eher bei einfachen RFA und weniger komplexen Vorlagen geeignet. Bei vertieften RFA und komplexen Vorlagen ist eine systematischere tabellarische Darstellungsform geeigneter. Für die Nachvollziehbarkeit der Tabelleneinträge sind in der Regel allerdings auch hier verbale Erläuterungen notwendig.

Praxisbeispiele: Ein gutes Beispiel für einen tabellarischen, qualitativen Überblick zu einzelnen Arten von Auswirkungen nach einzelnen Massnahmen findet sich in der Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitt 1.4, Tabelle 3, Seite 31).³³ Zusätzlich enthält diese RFA auch exemplarisch geordnete, primär qualitative Einzelresultate nach Massnahmen (Abschnitt 1.4.1), nach den einzelnen Versicherungsbranchen (Abschnitt 1.4.2), nach einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Abschnitt 1.4.3), nach einzelnen Arten gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen (Abschnitt 1.4.4) sowie nach dem Beitrag der einzelnen Massnahmen zur Zielerreichung in Bezug auf die identifizierten Probleme (Abschnitt 1.4.5). Die RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#)) enthält im Abschnitt 2.4 eine qualitative Grobanalyse der Kosten und Nutzen, bevor im Abschnitt 3 eine quantitative Detailanalyse folgt. Die RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#)) enthält in Abschnitt 3 eine vorwiegend qualitative Grobanalyse der Auswirkungen, gefolgt von einer Detailanalyse ausgewählter Auswirkungen in den Abschnitten 4–5. Die RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#)) enthält in Abschnitt 4 eine Tabelle mit groben, qualitativen Aussagen zu den Auswirkungen der Massnahmen auf die Betroffenen. Die RFA zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien ([BFE / SECO 2010](#)) sowie die RFA zur Energiestrategie 2050 (Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse, Teil II, [SECO 2012b](#)) enthalten eine Summe von Grobanalysen zu jeweils zahlreichen Einzelmassnahmen.

5.4 Detailanalyse der Auswirkungen

Welches sind die Auswirkungen der Vorlage gemäss einer detaillierteren, soweit möglich auch quantitativen Analyse?

³³ Zu beachten: Bei dieser RFA wurden nebst den Auswirkungen auf die ökonomische Wohlfahrt detaillierte Arten von Auswirkungen im Markt für Versicherungen betrachtet. Die betrachteten Auswirkungen fokussieren damit stark auf einzelne relevante Unterpunkte und Einzelkriterien innerhalb der RFA-Prüfpunkte 2 und 3 gemäss RFA-Checkliste.

Ziel und Inhalt: Die Detailanalyse dient dazu, die Resultate der Grobanalyse zu vervollständigen und gezielt zu vertiefen. Sie soll die wichtigsten der zuvor grob abgeschätzten Auswirkungen genauer und soweit möglich quantitativ abschätzen und schliesst damit die Wirkungsanalyse ab. Dieses Abschnitt beschreibt zunächst (und soweit möglich) das allgemeine Vorgehen bei der Detailanalyse und verweist dann auf detailliertere Einzelmethoden zur Abschätzung von Auswirkungen in bestimmten Bereichen. Im darauffolgenden [►Abschnitt 5.5](#) werden demgegenüber verschiedene Methoden zur Datenabschätzung erläutert, welche grundsätzlich über alle Arten von Auswirkungen hinweg relevant sind.

Einfache / vertiefte RFA: Bei vertieften RFA ist in jedem Fall eine Detailanalyse durchzuführen. Bei einfachen RFA kann eine Detailanalyse in kleinerem Umfang durchgeführt werden. Soweit die Grobanalyse im Rahmen einer einfachen RFA schon zu hinreichenden Ergebnissen führt, kann auf eine Detailanalyse auch ganz verzichtet werden.

Zeitpunkt: Eine Detailanalyse folgt in der Regel erstmals schon vor einer allfälligen Vernehmlassung. Eine aktualisierte und soweit nötig ergänzte abschliessende Detailanalyse zu den Auswirkungen von Gesetzen folgt im Rahmen der Ausarbeitung einer Botschaft (vgl. dazu Abbildung 3 im Punkt "Einbettung im Rechtsetzungsprozess" in [►Abschnitt 3.1](#)).

Verfeinerung des Wirkungsmodells: Verfeinern Sie zu Beginn der Detailanalyse soweit nötig das verwendete Wirkungsmodell, beispielsweise durch zusätzliche grafische statt ausschliesslich verbale Darstellungen oder durch die Berücksichtigung zusätzlicher indirekter Auswirkungen. Verwenden Sie dazu wiederum die Angaben in [►Abschnitt 5.1](#).

Konkretisierung des Analyserahmens: Der bei der Grobanalyse verwendete Analyserahmen kann grundsätzlich auch als Ausgangspunkt für die Detailanalyse sowie für die darauffolgende Synthese und Beurteilung verwendet werden. Beachten Sie daher für die Detailanalyse wiederum auch die Angaben zur Grobanalyse in [►Abschnitt 5.3](#). Konkretisieren Sie auf dieser Grundlage den Analyserahmen für die Detailanalyse.

Festlegung der Untersuchungstiefe: Legen Sie unter Berücksichtigung der Resultate der Grobanalyse fest, welche Massnahmen, welche Arten von Auswirkungen und welche Arten von betroffenen Gruppen in welcher Untersuchungstiefe genauer untersucht werden sollen. Dabei sind insbesondere drei Vorgehensweisen denkbar:

- Weiter gehende Vertiefungen nur in ausgewählten Bereichen
- Weniger weit gehende Vertiefungen in allen Bereichen
- Weiter gehende Vertiefungen in ausgewählten Bereichen kombiniert mit weniger weit gehenden Vertiefungen in weiteren oder allen übrigen Bereichen

Beachten Sie bei der Festlegung der Untersuchungstiefe für einzelne Bereiche wiederum den [►Abschnitt 2.2](#) zur Prüfung der volkswirtschaftlichen und regulatorischen Relevanz sowie den [►Abschnitt 2.3](#) zur Beachtung weiterer Kriterien.

Einzelfallabhängiges Vorgehen: Das weitere Vorgehen nach Auswahl der zu vertiefenden Bereiche kann nicht einheitlich vorgegeben werden. Das konkrete Vorgehen bei der Detailanalyse hängt sehr stark vom betreffenden Bereich und den entsprechenden Fragestellungen ab. Grundsätzlich sollen im Rahmen der Detailanalyse die einzelnen Bereiche mit jeweils geeigneten Methoden untersucht werden.

Methodenvielfalt und Methodenauswahl: Die Methoden zur detaillierten Abschätzung der einzelnen Auswirkungen können sich insbesondere unterscheiden nach dem *Sachbereich* (z.B. Gesundheitswesen), nach den zu untersuchenden *Massnahmen* (z.B. Wirkung von Zöllen), nach der zu untersuchenden *Art von Auswirkungen* (z.B. Standard-Kosten-Modell zur Erhebung der administrativen Kosten), nach der *Art der Betroffenen* (z.B. KMU-Verträglichkeitstest zur Untersuchung der Auswirkungen auf die KMU), nach der betreffenden *wissenschaftlichen Disziplin* (z.B. wirtschaftswissenschaftliche Modelle) oder nach den *verfügbaren Quellen* (z.B. auf Annahmen basierende Simulationen bei mangelnden empiri-

schen Daten). Soweit möglich sind Methoden zu bevorzugen, welche möglichst einfach, transparent und wenig aufwändig sind und zu gültigen, verlässlichen und praktisch verwendbaren Resultaten führen.

Methoden zu bestimmten Auswirkungen / Betroffenen: Die [Commission Impact Assessment Guidelines](#) (kurz: IA Guidelines) enthalten nützliche Hinweise zur Wirkungsanalyse bei einzelnen Aspekten der Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sowie zur Abschätzung administrativer Belastungen (vgl. Tabelle 7). Der [►Abschnitt 5.6](#) erläutert als Spezialthema die Schätzung der Regulierungskosten und verweist dazu auf das Handbuch [Regulierungs-Checkup](#) des SECO. Dieses enthält eine detaillierte Anleitung zur Schätzung der Regulierungskosten für Unternehmen. Der [Leitfaden Nachhaltigkeitsbeurteilung](#) des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) hilft bei der Abschätzung der Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Das [Competition Assessment Toolkit](#) der OECD hilft bei der vertieften Untersuchung von Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Tabelle 7: Abschätzung bestimmter Auswirkungen gemäss IA Guidelines der EU

Auswirkungen auf:	Weiterführende (IA Guidelines)	Informationen
Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt	Kapitel 8.3	Annex 8
- Grundrechte	Kapitel 8.3	Annex 8.1
- Arbeitsplätze	-	Annex 8.2
- Konsumenten	Kapitel 8.3	Annex 8.3
- KMU	Kapitel 8.3	Annex 8.4
- Wettbewerb und Binnenmarkt	Kapitel 8.3	-
- Technologische Entwicklung und Innovation	-	Annex 8.5
- Investitionen, operative Kosten und Produkte von Unternehmen	-	Annex 8.6
- Handel und Investitionen (international)	-	Annex 8.7
- Entwicklungsländer	-	Annex 8.8
- Makroökonomische Grössen	-	Annex 8.9
- Öffentliche Hand	-	Annex 8.10
- Umwelt und Gesundheit	-	Annex 9
Administrative Belastungen	Kapitel 8.4	Annex 10
Risiken und Unsicherheiten	-	Annex 12

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Commission Impact Assessment Guidelines.

Darstellung der Resultate: Stellen Sie die Resultate der Detailanalyse in übersichtlicher, gut strukturierter Form dar. Integrieren Sie wenn möglich die Resultate der Detailanalyse in den Analyserahmen zur Grobanalyse. Wenn eine integrierte Darstellung angesichts der Unterschiede zwischen Grob- und Detailanalyse nicht zweckmässig erscheint, können die Resultate der Detailanalyse auch separat dargestellt werden.

Weitere Informationen zu Methoden: Angaben zur Methodik der Erhebung bzw. Schätzung von Daten finden sich im nachfolgenden [►Abschnitt 5.5](#). Angaben zu Methoden, welche im Zusammenhang mit der Synthese und der Beurteilung von Auswirkungen relevant sind, folgen im [►Abschnitt 6.1](#). Dabei wird auf die Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA), die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), die Nutzwertanalyse (NWA) sowie die Vergleichswertanalyse (VWA) eingegangen.

Praxisbeispiele: Die RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 3) sowie die RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#), Abschnitte 4–5) enthalten Detailanalysen, welche auf zuvor in den entsprechenden Berichten dargestellten Grobanalysen aufbauen (vgl. Praxisbeispiele zu ► [Abschnitt 5.3](#)). Die RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitte 4–5) beinhaltet eine Detailanalyse, welcher in einer früheren Phase der RFA eine vorwiegend qualitative Grobanalyse vorausging. Detailanalysen ohne separat vorausgegangene Grobanalysen finden sich in der RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitte 4.2–4.5 sowie Abschnitt 5), in der VOBU zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#), Abschnitt 6) sowie in der RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#), Abschnitt 8).

5.5 Methoden zur Datenabschätzung

Welche Methoden werden zur Abschätzung der Daten verwendet?

Arten von Angaben: Prüfen Sie zunächst, welche Arten von Angaben möglich sind und angestrebt werden sollen. Unterscheiden Sie insbesondere folgende Arten von Angaben:

- **Qualitativ:** Beschreibung der Auswirkungen (ohne einheitliche Klassifizierung / ohne Zahlenangaben zu physischen Mengen oder monetären Werten)
- **Semi-quantitativ:** Einheitliche Klassifizierungen / Tendenzaussagen zum Ausmass der Auswirkungen (ohne Zahlenangaben zu physischen Mengen oder monetären Werten)
- **Quantitativ:** Angaben zu Auswirkungen in physischen Mengeneinheiten (z.B. Kilogramm)
- **Monetär:** Angaben zu Auswirkungen in Geldeinheiten (z.B. Franken)³⁴

Beispiele

Qualitative Angaben: Die Massnahme A führt zu Auswirkungen im Bereich der Arbeitssicherheit und im Bereich der administrativen Belastungen.

Semi-quantitative Angaben: Die Massnahme A dürfte zu einer leichten Abnahme der Arbeitsunfälle und einer leichten Zunahme der administrativen Kosten führen.

Quantitative Angaben - Physische Grössen: Die Massnahme A dürfte durchschnittlich rund 500 Arbeitsunfälle pro Jahr vermeiden und zu einem jährlichen administrativen Aufwand von rund 2500 Stunden führen.

Quantitative Angaben - Monetäre Grössen: Die Massnahme A dürfte zu einer Reduktion der direkten Kosten von Arbeitsunfällen in der Höhe von ca. 300'000 Franken und zu einem administrativen Aufwand von ca. 125'000 Franken führen.

Arten von Datenquellen (Erhebungs- und Schätzmethoden):³⁵ Die Beschaffung bzw. Abschätzung von relevanten Daten gehört meist zu den anspruchsvollsten Herausforderungen einer RFA. Beachten Sie, dass sehr unterschiedliche Methoden zur Erhebung bzw. Schätzung von Daten möglich sind. Berücksichtigen Sie dabei insbesondere:

³⁴ Praxisbeispiel zur Monetarisierung von Auswirkungen, welche nicht direkt in Marktpreisen gemessen werden können: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 5.1, Unterabschnitt "Monetarisierung von Epidemieparametern").

³⁵ Praxisbeispiele: RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 1.5, Unterabschnitte "Arten von Quellen" und "Arten von Daten"), RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 5.2), RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitt 5.2.1), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 1.3, Abbildung 6 in Abschnitt 3.1.1, detaillierte Angaben zu Einzelquellen der einzelnen Abschätzungen in Anhang 5).

- **Statistiken:** Daten ergeben sich aus repräsentativen empirischen Voll- oder Stichprobenerhebungen (mit oder ohne Befragungen).³⁶
- **Fallstudien:** Daten ergeben sich aus empirischen, aber nicht repräsentativen Fallstudien.³⁷
- **Erfahrungswerte:** Daten werden von einer übergeordneten Ebene, aus benachbarten Bereichen, von anderen Ländern und aus der Vergangenheit auf den vorliegenden Fall übertragen.³⁸
- **Expertenschätzungen:** Daten beruhen auf den Schätzungen gut informierter, wenn möglich unabhängiger Personen (Datenerhebung z.B. im Rahmen von persönlichen oder telefonischen Einzelinterviews oder im Rahmen von Experten-Workshops).³⁹
- **Modellrechnungen / Szenarien:** Daten ergeben sich aus Berechnungen auf Basis anderer Daten (z.B. schon verfügbarer Kennzahlen).⁴⁰
- **Theorien:** Daten beruhen auf (möglichst anerkannten) theoretischen Erkenntnissen.⁴¹
- **Annahmen:** Daten beruhen auf (möglichst plausiblen) Annahmen.⁴²

Quantitative Modelle:⁴³ Zur Durchführung fortgeschrittener Modellrechnungen können wirtschaftswissenschaftliche und andere Modelle eingesetzt werden. Beachten Sie dabei:

- **Gesamtwirtschaftliche Modelle / allgemeine Gleichgewichtsmodelle**⁴⁴ bilden die Volkswirtschaft als Ganzes ab. Sie modellieren Auswirkungen auf Angebot, Nachfrage und Preise in den Märkten aller Wirtschaftssektoren (inklusive gegenseitige Abhängigkeiten und Rückkopplungseffekte). Dazu gehören auch Input-Output-Modelle, mit denen sich die Interdependenzen verschiedener Branchen einer Volkswirtschaft darstellen lassen.
- **Sektorale Modelle** bilden die Auswirkungen von Massnahmen auf einen Sektor der Volkswirtschaft genauer ab, klammern aber Auswirkungen in den übrigen Sektoren aus.
- **Simulationsmodelle zu einzelnen Wirtschaftsakteuren** modellieren die Auswirkungen von Massnahmen auf das Verhalten einzelner Akteure wie z.B. Haushalte oder Unternehmen.
- **Modelle aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen**⁴⁵ können verwendet werden, um weitere Auswirkungen von Massnahmen (insbesondere auf deren Ziele) abzuschätzen. Beispiele: Modelle zu Dosis-Wirkungs-Beziehungen von Massnahmen auf Bildung, Gesundheit, Umwelt, Sicherheit.

Verwendung der einzelnen Methoden: Aus Sicht der Datenqualität sind in der Regel empirische, statistische und repräsentative Daten vorzuziehen. Oft können solche Daten jedoch nicht verfügbar gemacht werden, primär aus technischen Gründen (z.B. keine empirischen

³⁶ Beispiel: Entwicklung der Arbeitsunfälle im bisherigen Zeitverlauf.

³⁷ Beispiel: Ergebnisse von (nicht repräsentativen) KMU-Verträglichkeitstests.

³⁸ Praxisbeispiele: RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitte 4.2, 4.3 und 4.5), RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 4.2.1).

³⁹ Praxisbeispiel: Abstützung auf Expertenschätzungen in verschiedenen Teilen der RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), z.B. Abschnitt 5.2.1 und 11.3.1).

⁴⁰ Praxisbeispiel: Die Energieperspektiven des Bundesamts für Energie ([Prognos 2012](#)) beinhalten umfangreiche Schätzungen von Daten aufgrund von Modellrechnungen / Szenarien.

⁴¹ Beispiel Gesetz von Angebot und Nachfrage: Bei steigenden Produktpreisen muss unter sonst gleich bleibenden Umständen in der Regel mit einer sinkenden Produktnachfrage gerechnet werden.

⁴² Beispiel: (Vorsichtige) Extrapolation bisheriger Entwicklungen in die Zukunft.

⁴³ Weitere Informationen: [Commission Impact Assessment Guidelines](#), Annex 11.5 (*Quantitative Models*).

⁴⁴ Praxisbeispiele: Studie "Energiestrategie 2050 – Volkswirtschaftliche Auswirkungen" ([Ecoplan 2012](#)), Studie "Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Schweizer Post-Kyoto-Politik" ([Ecoplan 2009](#)).

⁴⁵ Praxisbeispiel: Nutzenabschätzung im Rahmen der RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitte 3.3 und 5).

Daten zur Zukunft), aus wirtschaftlichen Gründen (z.B. begrenzte finanzielle Ressourcen) sowie aus rechtlichen Gründen (z.B. Datenschutz-Bestimmungen). Daher werden mindestens für die Abschätzung der zukünftigen Auswirkungen im engeren Sinne immer auch die weiteren aufgeführten Methoden notwendig sein. Beachten Sie, dass Aufwand und Ertrag bei der Erhebung bzw. Schätzung von Daten je nach Methode sehr unterschiedlich sein können. Meist ist es sinnvoll und notwendig, für die RFA eine Kombination unterschiedlicher Datenquellen zu verwenden. Dabei kann es auch sinnvoll sein, bestimmte Daten parallel mit verschiedenen Methoden gleichzeitig zu schätzen, um die einzelnen Ergebnisse gegenseitig überprüfen bzw. stützen zu können (Methode der "Triangulation" von Daten). Je unsicherer die einzelnen abgeschätzten Daten sind, desto eher drängt sich die Verwendung von plausiblen Ober- und Untergrenzen auf. Damit können die schlussendlichen Auswirkungen zwar mit geringerer Genauigkeit, aber mit grösserer Zuverlässigkeit abgeschätzt werden.

Kriterien für die Auswahl von Datenquellen: Die geeignete Auswahl bzw. Kombination von Datenquellen hat im Einzelfall zu erfolgen. Idealerweise erfüllen die konkret ausgewählten Datenquellen in einem möglichst hohen Masse die nachfolgenden Kriterien:

- **Hohe Qualität** der Daten (Gültigkeit, Verlässlichkeit, Genauigkeit)
- **Empirischer Charakter** der Daten (keine "hypothetischen" Daten)
- **Neutralität / Unabhängigkeit** der Datenquelle (keine Verzerrung durch Interessen)
- **Hohe Aussagekraft** bei der Verwendung (keine "nutzlosen" Daten)
- **Geringer Ressourcenaufwand** bei der Erhebung (möglichst kostengünstige Daten)

Konsistenz der Annahmen: Es ist darauf zu achten, dass bei der Abschätzung unterschiedlicher Daten von gleichen / standardisierten Daten und Annahmen ausgegangen wird, soweit nicht explizit unterschiedliche Grundannahmen notwendig sind (z.B. für unterschiedliche Szenarien im Rahmen von Sensitivitätsanalysen).⁴⁶

Diskontierung:⁴⁷ In der Zukunft anfallende Kosten und Nutzen werden bei der RFA in der Regel diskontiert (abgezinst).⁴⁸ Für die Diskontierung wird ein realer Zinssatz von 2 % empfohlen.⁴⁹ Aus Gründen der Transparenz sollten die in Zukunft anfallenden Kosten und Nutzen aber zusätzlich auch in nicht-diskontierter Form aufgeführt werden. Dies gilt besonders für langfristige Kosten und Nutzen, welche sich auf künftige Generationen auswirken.⁵⁰

Sensitivitätsanalyse:⁵¹ In der Detailanalyse kann mit einer Sensitivitätsanalyse gezeigt werden, wie sich die abgeschätzten Auswirkungen (abhängige Variablen) verändern, wenn wichtige zugrundeliegende Grössen (erklärende Variablen / Parameter) sich verändern oder anders eingeschätzt werden. Mit Sensitivitätsanalysen kann geprüft werden, wie robust die

⁴⁶ Beispiel: Identische Annahmen zum Erdölpreis für die Beurteilung unterschiedlicher Massnahmen der Energie- und Klimapolitik; hingegen unterschiedliche Annahmen zum Erdölpreis bei Beurteilung einer einzelnen Massnahme mit Hilfe einer Sensitivitätsanalyse, bei der die Veränderung der Auswirkungen der Massnahme bei unterschiedlichen Erdölpreisen betrachtet wird.

⁴⁷ Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 5.1, Ausführungen zu Gegenwartswert im Unterabschnitt "Monetarisierung von Epidemiemparametern"), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Stichwort "Diskontierungsfaktor" in Abschnitt 3.2.1).

⁴⁸ Die Diskontierung (Abzinsung) ist eine Rechenoperation, welche den Wert einer zukünftigen Zahlung in der Gegenwart ermittelt. Die umgekehrte Rechenoperation ist die Aufzinsung, welche den Wert einer heutigen Zahlung zu einem zukünftigen Zeitpunkt bestimmt. Zusätzliche Angaben zur Diskontierung finden sich in [Commission Impact Assessment Guidelines](#), Annex 11.6 (*Discounting*).

⁴⁹ Der Zinssatz für die Diskontierung bei der RFA sollte grob dem in den kommenden Jahrzehnten zu erwarteten realen Zinssatz für längerfristige, sichere Anlagen in reifen Industrieländern wie der Schweiz entsprechen.

⁵⁰ Künftige Generationen sind an den Entscheidungen der Gegenwart nicht beteiligt, werden aber von den realen, nicht diskontierten Kosten und Nutzen dieser Entscheidungen betroffen.

⁵¹ Praxisbeispiele: RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitte 3.1.7 und 3.4), RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#), Abschnitt 6), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 6), Studie "Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Schweizer Post-Kyoto-Politik" ([Ecoplan 2009](#), Abschnitt 5).

Resultate gegenüber Veränderungen einzelner der Untersuchung zugrunde liegender Annahmen sind. Beispielsweise können die Auswirkungen eines Gesetzes vom Wirtschaftswachstum oder von der Umsetzungsrate beeinflusst werden. In der Regel werden Sensitivitätsanalysen mit quantitativen Daten durchgeführt. Grundsätzlich ist es aber auch denkbar, bei qualitativen Daten Überlegungen zur Sensitivität anzustellen. Die Sensitivitätsanalyse kann auch dazu verwendet werden, Schwellenwerte zu identifizieren. Beispiel: Wie hoch muss der Energiepreis unter sonst gleichen Umständen mindestens sein, damit bestimmte Massnahmen ihre gesteckten Ziele bei der CO₂-Reduktion erreichen sollen? Die Sensitivitätsanalyse kann helfen, die Risiken und Unsicherheiten (thematisiert im RFA-Prüfpunkt 3) im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Vorlage besser einschätzen zu können.

Genauigkeit von quantitativen Schätzungen: Angaben zu quantitativen Schätzungen sollten eventuelle Unsicherheiten in Bezug auf die Genauigkeit transparent machen. Dies kann durch die Angabe von Zahlenbereichen geschehen (z.B. "Kosten von 20–40 Mio. Franken"). Bei grossen Spannweiten sollte auch der wahrscheinlichste Schätzwert (Medianwert der Schätzung) transparent gemacht werden (z.B. "Kosten von 10–50 Mio. Franken; Medianwert: 20 Mio. Franken"). Einzelne Zahlenwerte sollten die Unsicherheit in angemessener Form wiedergeben (z.B. "Kosten von 11,5 Mio. Franken", wo diese genauer geschätzt werden können; "Kosten von 10 Mio. Franken", wo diese weniger genau geschätzt werden können).

Transparenz der Abschätzungen: Im RFA-Bericht müssen wichtige Annahmen und Daten, welche der Datenabschätzung und den Berechnungen zu Kosten und Nutzen zugrunde liegen, in einem tabellarischen Überblick transparent aufgeführt werden (als "Liste wichtiger Annahmen" im Abschnitt 4 oder im [Anhang 3](#) gemäss Musterstruktur RFA-Bericht).⁵²

Weitere Informationen: [Commission Impact Assessment Guidelines](#), Annex 11.1 (*Approximating numbers*).

5.6 Spezialthema: Schätzung der Regulierungskosten

Welche direkten Kosten aufgrund von Handlungspflichten (Regulierungskosten) verursacht die Umsetzung der Vorlage bei den Unternehmen?

Kontext: Im Rahmen des Projektes zur Schätzung der Kosten und zur Identifizierung von Vereinfachungsmöglichkeiten der Regulierungen hat das SECO eine Methodik zur Schätzung der Kosten von Regelungen für Unternehmen (kurz "Regulierungskosten") entwickelt. Diese Methodik wird im Handbuch [Regulierungs-Checkup](#) detailliert erläutert. Die einzelnen Studien zu diesem Projekt können als Beispiele auf der Internetseite "Regulierungskosten" des SECO eingesehen werden. Im vorliegenden Abschnitt wird kurz beschrieben, wie die Regulierungskosten im Rahmen einer RFA geschätzt werden können.

Begriff: Für die Kostenschätzung gemäss dem Regulierungs-Checkup werden insbesondere die direkten Kosten von Informationspflichten und weiteren Handlungspflichten (Geboten) für Unternehmen berücksichtigt. Unter einer Handlungspflicht wird eine Pflicht verstanden, die dem Normadressaten vorschreibt, welche Aktivitäten er befolgen muss, damit sein Verhalten normkonform ist. Unterlassungspflichten (Verbote) und Duldungspflichten (Erlaubnisse für Dritte) werden in der hier beschriebenen Methodik nicht berücksichtigt.

Kostenarten: Zu den direkten Regulierungskosten werden die vier Kostenarten *Personalkosten*, *Investitionskosten*, *sonstige Sachkosten* und *finanzielle Kosten* gezählt. Zu den di-

⁵² Praxisbeispiele: Ein Beispiel für eine ausführliche Liste zugrundeliegender statistischer Fakten und Annahmen findet sich in der RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Anhang 5). Der Umfang der Liste erklärt sich durch die hohe Anzahl der im Wirkungsmodell zu dieser RFA verwendeten Variablen. In der RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#)) werden die zugrundeliegenden Annahmen und Daten nicht in einer separaten Liste, sondern in den Abschnitten 4.2–4.5 dargestellt und in Abbildung 3 in Abschnitt 4.1 zusammengefasst.

rekten Regulierungskosten gehört auch die administrative Belastung, welche aufgrund von Informationspflichten entsteht. Nebst den direkten Kosten werden auch indirekte Kosten berücksichtigt, welche oftmals eine starke Belastung für die Unternehmen darstellen. Da eine Quantifizierung der indirekten Kosten (Opportunitätskosten, Produktsubstitution, Kosten aufgrund von Verzögerungen und andere Kosten) oftmals schwierig ist, werden diese in der Regel lediglich qualitativ erhoben und dienen der Identifizierung von Verbesserungspotenzialen. Zusätzlich soll auch der Anteil jener direkten Regulierungskosten geschätzt werden, die dem Unternehmen für den entsprechenden Arbeitsschritt auch ohne die rechtliche Handlungspflicht entstehen würden (sogenannte "Sowieso-Kosten"). Dieser Kostenanteil wird in der Berechnung von den direkten Kosten abgezogen. Wichtig ist bei der Erhebung der Regulierungskosten, dass (wie auch sonst bei der RFA) lediglich die aufgrund der Vorlage veränderten Bestimmungen berücksichtigt werden. Damit wird die Veränderung (Zunahme oder Abnahme) der Kosten aufgrund der neuen Vorlage gegenüber den Kosten allfälliger bestehender Regelungen gemessen. Die Kosten bestehender Regelungen im betreffenden Bereich werden somit ausgeklammert.

Bestimmung der wichtigsten belastenden Handlungspflichten: Um die direkten Kosten der Regulierungen für die Unternehmen schätzen zu können, müssen ausgehend von den rechtlichen Bestimmungen der Vorlage in einem ersten Schritt die wichtigsten neuen belastenden Handlungspflichten eruiert werden. Zwei Arten von Handlungspflichten sind dabei besonders wichtig:

- Handlungspflichten mit hohen Fallzahlen
- Handlungspflichten mit hohen Kosten pro Ereignis

Gruppierung von Handlungspflichten: Für die Kostenerhebung kann es sinnvoll sein Handlungspflichten zusammenzufassen, die in einem engem Zusammenhang stehen und dadurch nur eine konkrete Aufgabe im Unternehmen nach sich ziehen. Bei der RFA kann die Bestimmung und Gruppierung der zu analysierenden Handlungspflichten im Rahmen der Massnahmenanalyse in [►Abschnitt 4.4](#) erfolgen.

Segmentierung: Bevor die Schätzung der Kosten beginnen kann, müssen im Rahmen einer empirischen Untersuchung Kriterien definiert werden, die erklären, weshalb die gleiche Regulierung in verschiedenen Unternehmen unterschiedlichen Kosten verursacht. Diese Kriterien dienen anschliessend der Unterteilung der Regelungsadressaten in Gruppen, welche die notwendigen Differenzierungen zwischen unterschiedlichen Arten von Unternehmen erlauben ("Segmentierung").

Ermittlung der Fallzahlen: Nach erfolgter Segmentierung kann mit der Datenerhebung begonnen werden. Dazu sieht die Methodik als erstes die Ermittlung von Fallzahlen vor. Fallzahlen berechnet man durch Multiplikation der Zahl der betroffenen Normadressaten mit der Häufigkeit, mit der eine Tätigkeit pro Jahr ausgeübt werden muss.

$$\text{Fallzahl} = \text{Zahl der betroffenen Normadressaten} \times \text{Häufigkeit}$$

Expertenschätzungen: Die geschätzten Kosten werden anschliessend durch Expertenbefragungen erhoben. Die Expertenschätzungen stellen in der Methodik des Regulierungs-Checkups die entscheidende Informationsgrundlage für die Bestimmung der Regulierungskosten dar. Mittels eines standardisierten Fragebogens werden die Experten zu sämtlichen direkten Kosten der jeweiligen Handlungspflichten pro Unternehmen und Segment befragt.

Unternehmensinterviews: Im Anschluss an die Expertenbefragung werden die Ergebnisse im Rahmen von Unternehmensinterviews und entsprechend den vordefinierten Segmenten verschiedenen Unternehmen zur Validierung unterbreitet.

Kostenberechnung: Die Berechnung der einzelnen Kostenkategorien und der zusätzlichen Regulierungskosten insgesamt erfolgt schliesslich gemäss dem Schema der untenstehenden beiden Tabellen.

Tabelle 8: Berechnung der einzelnen Kostenkategorien

Personalkosten Zeitaufwand in Stunden pro Betrieb pro Fall x Fallzahl x Tarifkosten pro Stunde	=
Investitionskosten (Investitionskosten pro Betrieb pro Jahr + eigener Personaleinsatz) x Fallzahl	=
Sonstige Sachkosten Sonstige Sachkosten pro Betrieb pro Jahr x Fallzahl	=
Finanzielle Kosten Gebühren und sonstige Abgaben pro Betrieb pro Jahr x Fallzahl	=
Sowieso-Kosten Summe der Sowieso-Anteile der Personal-, Investitions- und sonstigen Sachkosten	=

Tabelle 9: Berechnung der zusätzlichen Regulierungskosten

Δ Personalkosten
+ Δ Investitionskosten
+ Δ Sonstige Sachkosten
+ Δ Finanzielle Kosten
= Zwischensumme
– Δ Sowieso-Kosten
= Δ Regulierungskosten

Nutzen der Regulierung: Eine staatliche Regulierung stiftet neben Kosten auch Nutzen und als Gegenstück der Methoden zur Regulierungskostenmessung bestehen auch Methoden für die Abschätzung der Nutzen von Regulierungen. Im Papier "L'estimation des bénéfices des réglementations" werden diese Methoden dargestellt (auffindbar unter www.seco.admin.ch/rfa unter Arbeitsinstrumente und Hilfsmittel).

6 Abschluss und Verwendung der RFA

Ziel des Kapitels

Das sechste Kapitel dient als Grundlage für den Abschluss der RFA und die Nutzung ihrer Resultate. Das Kapitel soll helfen bei der Zusammenfassung und Beurteilung der Auswirkungen der Vorlage (inkl. alternativer Optionen), bei der Identifikation von Verbesserungen der Vorlage sowie von notwendigen Vertiefungen bei der Untersuchung der Auswirkungen, beim Formulieren von Schlussfolgerungen zu den fünf RFA-Prüfpunkten, beim Verfassen des RFA-Berichts sowie bei der Kommunikation der Ergebnisse.

Inhalt des Kapitels

- **Synthese und Beurteilung:** Welche Auswirkungen sind zusammenfassend zu erwarten und wie sind diese zu beurteilen? ► [Abschnitt 6.1](#)
- **Methoden zur Wirkungsbeurteilung:** Welche der bestehenden Methoden zur Wirkungsbeurteilung verschiedener Handlungsoptionen können und sollen angewendet werden? ► [Abschnitt 6.2](#)
- **Optimierungs- und Vertiefungsbedarf:** Wie können die Vorlage und deren Vollzug verbessert werden und welche vertiefenden Untersuchungen sind allenfalls notwendig? ► [Abschnitt 6.3](#)
- **Fazit zu den fünf RFA-Prüfpunkten:** Welches sind die Resultate zu den fünf RFA-Prüfpunkten ► [Abschnitt 6.4](#)
- **RFA-Bericht:** Was beinhaltet ein RFA-Bericht und wann ist er in welcher Form notwendig? ► [Abschnitt 6.5](#)
- **Kommunikation:** Wie sollen die Resultate der RFA kommuniziert werden? ► [Abschnitt 6.6](#)

Umsetzungshilfen

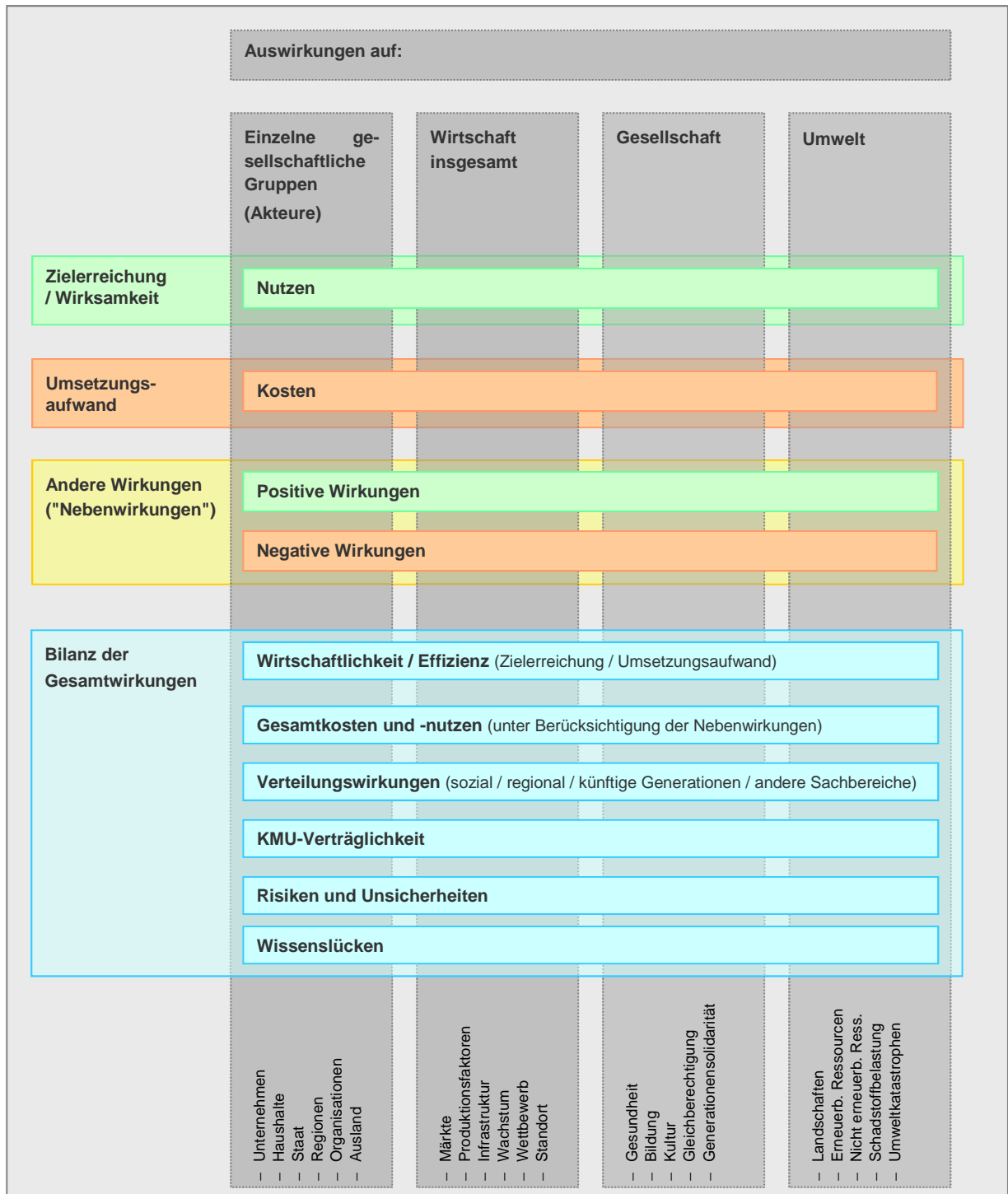
- [RFA-Checkliste](#) (Prüfpunkte 3.9–3.13)
- [Musterstruktur RFA-Bericht](#) ([Anhang 3](#))

6.1 Synthese und Beurteilung

Welche Auswirkungen sind zusammenfassend zu erwarten und wie sind diese zu beurteilen?

Inhalt: Mit Hilfe dieses Abschnitts werden die in der Grob- und in der Detailanalyse ermittelten Auswirkungen der untersuchten Handlungsoptionen zusammengefasst und beurteilt. Detailangaben zu den Methoden zur Wirkungsbeurteilung verschiedener Optionen finden sich im ► [Abschnitt 6.2](#). Die Abbildung 5 gibt einen Überblick zur Synthese und Beurteilung der Wirkungen. Die einzelnen aufgeführten Komponenten wurden schon bei der Identifikation der Auswirkungen im ► [Abschnitt 5.2](#) (vgl. Tabelle 6) aufgeführt. Grundsätzlich erfolgt die Synthese und Beurteilung damit auf Basis jenes Analyserahmens, der in der gesamten Wirkungsanalyse seit der Identifikation der Auswirkungen angewendet und im Laufe der Grob- und Detailanalyse allenfalls angepasst und verfeinert wurde. Für die Synthese und Beurteilung wird dabei zwischen den in den nächsten beiden Abschnitten beschriebenen Dimensionen unterschieden.

Abbildung 5: Synthese und Beurteilung der Wirkungen



Synthese zur Summe der einzelnen Auswirkungen: Die erste Dimension betrifft die einzelnen möglichen Auswirkungen der Vorlage (vgl. vertikale Säulen in der Abbildung). Diese umfassen die Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen sowie auf einzelne Faktoren in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Diese Punkte entsprechen dem RFA-Prüfpunkt 2 bzw. den Unterpunkten 3.1–3.8 von RFA-Prüfpunkt 3 (vgl. RFA-Checkliste) und wurden im Rahmen von Kapitel 5 untersucht.⁵³ Falls die Resultate dazu schon im Kapitel 5 komplett und übersichtlich zusammengefasst wurden oder dies im Rahmen des Fazits zu

⁵³ Beachten Sie, dass die beiden Säulen und die einzelnen Teilbereiche zu den Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt sowie auf die Umwelt inhaltlich den entsprechenden Dimensionen der Nachhaltigkeitsbeurteilung entsprechen.

den RFA-Prüfpunkten 2 und 3 erfolgt ([►Abschnitt 6.4](#)), kann an dieser Stelle auf eine entsprechende Darstellung verzichtet werden. Andernfalls ist noch vor der unten erläuterten Bilanz zu den Gesamtwirkungen (zweite Dimension) eine entsprechende Zusammenfassung zur ersten Dimension einzufügen. Diese wird hier nicht im Detail erläutert.

Beurteilung im Querschnitt aller Auswirkungen (Kriterien): Die zweite Dimension betrifft die Bilanz der Auswirkungen im Querschnitt aller einzelnen Auswirkungen (vgl. horizontale Balken in der Abbildung). Die Bilanz der Auswirkungen wird in der RFA-Checkliste in den Prüfpunkten 3.9 - 3.13 behandelt. Zunächst werden hier Zielerreichung, Umsetzungsaufwand und andere Wirkungen ("Nebenwirkungen") zusammengefasst. Schliesslich soll eine Bilanz der Gesamtwirkungen gezogen werden, welche die Wirtschaftlichkeit, die gesamtgesellschaftlichen Nutzen und Kosten, die Verteilungswirkungen, die KMU-Verträglichkeit, Auswirkungen auf Risiken und Unsicherheiten sowie nach der RFA verbleibende Wissenslücken umfasst. Kasten 7 enthält Prüffragen und Erläuterungen zu den einzelnen in den RFA-Prüfpunkten 3.9 - 3.13 aufgeführten Kriterien.

Verhältnis zu Beurteilungsmethoden: Die Kriterien zur Beurteilung im Querschnitt aller Auswirkungen sind zentral für die im [►Abschnitt 6.2](#) vorgestellten Methoden zur Wirkungsbeurteilung. So ermöglichen etwa quantitative bzw. monetäre Angaben zur Zielerreichung und zum Umsetzungsaufwand Aussagen zur Kosteneffizienz (Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis, Wirtschaftlichkeit). Je nach Beurteilungsmethode sind zusätzlich monetäre, quantitative oder qualitative Angaben zu anderen Auswirkungen ("Nebenwirkungen") notwendig für Beurteilungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der untersuchten Optionen.

Verhältnis zu den RFA-Prüfpunkten: Die Synthese und Beurteilung bezieht sich ausschliesslich auf die in Kapitel 5 ermittelten Wirkungen und betrifft damit die RFA-Prüfpunkte 2 und 3 (Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen bzw. auf die Gesamtwirtschaft). Sie bezieht sich nicht auf die zuvor ermittelten Probleme, Ziele und Handlungsoptionen ([►Abschnitt 4.1](#), [4.2](#) und [4.3](#)) oder die noch zu ermittelnden Optimierungsmöglichkeiten ([►Abschnitt 6.3](#)).

Zusätzliche / umverteilte Kosten und Nutzen: Achten Sie bei der Zusammenfassung der Wirkungen darauf, echte zusätzliche Kosten und Nutzen in Bezug auf die Gesamtgesellschaft (sozio-ökonomische Zusatzkosten und -nutzen) von Kosten und Nutzen zu unterscheiden, welche lediglich zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen anders verteilt werden (Transfer von Kosten und Nutzen). Bei der Beurteilung von Kosteneffizienz und Kosten-Nutzen-Verhältnis sind ausschliesslich zusätzliche Kosten und Nutzen einzubeziehen. Hingegen sind umverteilte Kosten und Nutzen (Transfers) bei der Beurteilung der Verteilungswirkungen zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen zu berücksichtigen. Vermeiden Sie in diesem Zusammenhang auch Doppelzählungen von Kosten und Nutzen.

Darstellung der Resultate: Stellen Sie die Resultate der Grob- und Detailanalyse in geeigneter, übersichtlicher Form zusammen. Nutzen Sie dabei eine geeignete Kombination gut strukturierter Texte und Tabellen. Fassen Sie die Resultate in synoptischer, wenn möglich tabellarischer Form zusammen. Eine solche Darstellungsweise drängt sich insbesondere auf, wenn einzelne der nachfolgend erläuterten Methoden zur Wirkungsbeurteilung der verschiedenen Optionen angewendet werden.

Beurteilung der Resultate: Verwenden Sie wenn möglich eine der im nachfolgenden [►Abschnitt 6.2](#) vorgestellten Beurteilungsmethoden. Soweit dies aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht vollständig möglich ist, kann bzw. muss eine Beurteilung mit anderen Methoden durchgeführt werden. In der Regel bringt dies eine weniger streng strukturierte, selektivere Berücksichtigung der einzelnen Beurteilungskriterien mit sich. Ziehen Sie eine Bilanz der Wirkungen der verschiedenen Optionen, bringen Sie die Optionen wenn möglich in eine Rangfolge und erläutern Sie soweit nötig diese Rangfolge.

Kasten 7

BILANZ DER AUSWIRKUNGEN

(vgl. RFA-Checkliste, Prüfpunkte 3.9 - 3.13)

3.9 Kosten und Nutzen:

- **Zielerreichung / Wirksamkeit:** In welchem Mass erreicht die Vorlage ihre Ziele?

Hier geht es um den Nutzen der Vorlage im engeren Sinn, d.h. um den Nutzen aufgrund der Erreichung der primären Zielsetzungen der Vorlage. Berücksichtigen Sie dabei die im Rahmen von [Abschnitt 4.2](#) identifizierten Ziele.

- **Umsetzungsaufwand:** Wie hoch sind die Kosten der Umsetzung der Vorlage auf Seiten der Behörden und auf Seiten der Regelungsadressaten?

Hier geht es um die Kosten der Vorlage im engeren Sinn, d.h. ohne allfällige Kosten aufgrund unbeabsichtigter und unerwünschter Nebenwirkungen. Berücksichtigen Sie dabei die personellen und finanziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie den Aufwand auf Seiten der Regelungsadressaten (insb. direkte Regulierungskosten für Unternehmen).

- **Andere Wirkungen ("Nebenwirkungen"):** Welche positiven und negativen anderen Auswirkungen ("Nebenwirkungen") sind insgesamt zu erwarten?

Berücksichtigen Sie hier nur noch jene Auswirkungen, welche weder in der primären Zielsetzung der Vorlage (vgl. "Zielerreichung") noch im dazu notwendigen Aufwand (vgl. "Umsetzungsaufwand") enthalten sind.

- **Wirtschaftlichkeit / Effizienz (Kosten-Wirksamkeit):** In welchem Verhältnis stehen Umsetzungskosten und Zielerreichung? Mit anderen Worten: Welches sind die Kosten pro Zielerreichungs-Einheit?

Beachten Sie zur Beurteilung der Kosten-Wirksamkeit die Angaben zur Kosten-Wirksamkeits-Analyse im nachfolgenden Abschnitt [Abschnitt 6.2](#).

- **Gesamtkosten und -nutzen:** Wie hohe Kosten und Nutzen sind insgesamt von der Vorlage zu erwarten (unter Berücksichtigung von Wirksamkeit, Umsetzungsaufwand und anderen Wirkungen)? Wie ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beurteilen?

Beachten Sie zur Beurteilung der Gesamtkosten und -nutzen die Angaben zur Kosten-Nutzen-Analyse, zur Nutzwert-Analyse und zur Vergleichswert-Analyse im nachfolgenden Abschnitt [Abschnitt 6.2](#).

3.10 Verteilungswirkungen (in sozialer, räumlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht):

- **Soziale Verteilungswirkungen:** Welches sind die sozialen Verteilungswirkungen der Vorlage? Wie verteilen sich Nutzen und Kosten der Vorlage zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen?

- **Regionale Verteilungswirkungen:** Welches sind die regionalen Verteilungswirkungen der Vorlage? Wie verteilen sich Nutzen und Kosten der Vorlage räumlich innerhalb der Schweiz und darüber hinaus?

- **Wirkungen auf künftige Generationen (Nachhaltigkeit):** Welches sind die Auswirkungen auf künftige Generationen? Sind die Auswirkungen nachhaltig oder werden Bedürfnisse künftiger Generationen beeinträchtigt? Wie verteilen sich allgemein die Kosten und Nutzen der Vorlage im Zeitverlauf?

- **Wirkungen auf andere Sachbereiche (Kohärenz / Zielkonflikte):** Stehen die Auswirkungen der Regelungen im Einklang mit den Zielen und Prinzipien übergeordneter und anderer Regelungsbereiche oder sind Zielkonflikte zu erwarten, insbesondere zwischen den Zieldimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt?

3.11 KMU-Verträglichkeit: Welches ist die Bilanz der Auswirkungen auf KMU (insb. Kleinunternehmen und Startups)? Ist die Vorlage KMU-verträglich oder bewirkt sie unverhältnismässige Belastungen für KMU?

3.12 Risiken und Unsicherheiten: Welches sind insgesamt die Auswirkungen der Vorlage auf Risiken und Unsicherheiten (Erhöhung, Verminderung, Umverteilung) innerhalb oder ausserhalb des entsprechenden Regelungsbereichs? Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einer allfälligen "Nullrisiko"-Strategie vertretbar?

3.13 Wissenslücken: Welche Wissenslücken und Unsicherheiten verbleiben auch nach Abschluss der Regulierungsfolgenabschätzung in Bezug auf die Auswirkungen der Vorlage?

Auswahl von Optionen: Falls im Rahmen der RFA eine Auswahl der besten Option vorgesehen ist, so wählen Sie jene Option aus, bei der vermutet werden darf, dass sie die angestrebten Ziele mit der höchsten Effizienz und den geringsten negativen Nebenwirkungen und Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Regelungsadressaten erreicht. Kriterien ausserhalb der RFA, wie etwa rechtliche Überlegungen oder Überlegungen zur politischen Mehrheitsfähigkeit, können in diesem Zusammenhang aufgeführt werden, sollten aber nicht mit den Resultaten der RFA vermischt werden.

Praxisbeispiele: Es ist zu beachten, dass die Synthese und Beurteilung der Auswirkungen bei den vor der Publikation der vorliegenden Erläuterung fertiggestellten RFA nicht genau dem Schema gemäss Abbildung 5 entspricht. Ein in den Grundzügen ähnlicher Analyserahmen wurde allerdings in der RFA zur Energiestrategie 2050 verwendet (vgl. Teil I, [SECO 2012a](#), Abschnitt 2). Gute allgemeine Beispiele für die Synthese und Beurteilung der Auswirkung (ohne nähere Berücksichtigung des Schemas gemäss Abbildung 5) finden sich in: RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitt 1.4 sowie Abschnitte "Auswirkungen der Regulierung" innerhalb der Zusammenfassungen zu den einzelnen Kapiteln 6–17), RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#), Zusammenfassung sowie Abschnitt 10), VOBU zur Klimapolitik nach 2012⁵⁴ ([BAFU 2010](#), Abschnitt 7), RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Zusammenfassung sowie Abschnitte 6–7). Bei mehreren bisherigen vertieften RFA erfolgte die Synthese und Beurteilung der Vorlage im Wesentlichen direkt im Rahmen des Fazits zu den fünf RFA-Prüfpunkten. Beispiele: RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#)), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#)), RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#)).

6.2 Methoden zur Wirkungsbeurteilung

Welche der bestehenden Methoden zur Wirkungsbeurteilung verschiedener Handlungsoptionen können und sollen angewendet werden?

Inhalt: Zum Vergleich der Wirkungen mehrerer Optionen oder Massnahmen gibt es verschiedene Methoden, die sich in Bezug auf die erforderlichen Grundannahmen und Daten sowie in Bezug auf die Aussagekraft des Vergleichs unterscheiden. Dabei stehen vier Methoden im Vordergrund, die in diesem Abschnitt kurz beschrieben werden. Die Tabelle 10 führt Vor- und Nachteile dieser Beurteilungsmethoden in Bezug auf verschiedene Anforderungen auf.

Kombinationen mehrerer Methoden: Kombinationen aus verschiedenen Methoden können sinnvoll sein. Dies gilt besonders dann, wenn quantifizierte und monetarisierte Teilresultate (aus partiellen Kosten-Nutzen-Analysen und enger gefassten Kosten-Wirksamkeits-Analysen) kombiniert werden mit nicht quantifizierbaren und monetarisierbaren weiteren Resultaten (dargestellt in Vergleichswert-Analysen oder Nutzwert-Analysen).

Weitere Informationen: Weiterführende Informationen zu allen vier oben erwähnten Methoden und zu deren Kombination finden sich im VOBU-Leitfaden (auffindbar unter www.bafu.admin.ch/wirtschaft unter "Volkswirtschaftliche Auswirkungen") des Bundesamts für Umwelt. Zusätzliche Informationen zur Kosten-Nutzen-Analyse, zur Kosten-Wirksamkeits-Analyse und zu Kosten-Nutzen-Überlegungen auf Basis von Multi-Kriterien-Analysen finden sich in Kapitel 9 der [Commission Impact Assessment Guidelines](#).

⁵⁴ Zu beachten: Die Publikation [BAFU 2010](#) ist selbst ein Synthesebericht, welcher die Resultate verschiedener zugrundeliegender Studien (z.B. [Ecoplan 2009](#)) zu den Auswirkungen der Massnahmen und alternativer Handlungsoptionen der Klimapolitik nach 2012 zusammenfasst.

1. Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA)

Eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse ermittelt für jede Option die monetären Kosten pro quantifizierte Wirkungseinheit (z.B. Franken pro Tonne CO₂-Reduktion).

Datenbedarf: Für eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse müssen einerseits die Kosten in monetären Werten (z.B. Franken) und andererseits die Erreichung der beabsichtigten Wirkungen in quantifizierten physischen Einheiten (z.B. Reduktion CO₂-Ausstoss in Tonnen) abgeschätzt werden.

Aussagekraft: Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse erlaubt Aussagen dazu, welche Option mit den geringsten Kosten zum angestrebten Ziel führt. Da der Nutzen der Zielerreichung bei einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse nicht in Geldwert ausgedrückt (monetarisiert) wird, erlaubt diese Analyse auch keine Aussage dazu, ob bei den einzelnen Optionen Nutzen oder Kosten überwiegen. Etwas salopp ausgedrückt bedeutet dies: Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse kann die beste (wirtschaftlich effizienteste) der untersuchten Optionen identifizieren, erlaubt es aber nicht zu sagen, ob diese Option auch gut ist (Nutzen > Kosten). Damit ermöglicht die Kosten-Wirksamkeits-Analyse (technisch geprägte) Vorentscheide, welche (politisch geprägte) Schlussentscheide erlauben.

Kostenbegriff: Das Ergebnis der Kosten-Wirksamkeits-Analyse kann stark von der verwendeten engeren oder weiteren Definition der Kosten beeinflusst werden. Im engsten Sinn können die zu berücksichtigenden Kosten etwa die Staatsausgaben zur Umsetzung der entsprechenden Option umfassen, im weiteren Sinn auch die direkten betriebswirtschaftlichen Folgekosten bei den Regelungsadressaten und im weitesten Sinn auch alle möglichen indirekten volkswirtschaftlichen Folgekosten im betroffenen Land und darüber hinaus.

Praxisbeispiele: RFA zur Energiestrategie 2050 (Teil II, [SECO 2012b](#), Abschnitte F.1 "Kostenwirksamkeit aus wirtschaftlicher Sicht" zu Massnahmen G2.2, G2.3, G2.5, G6, G13, G14, G17, G21), RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#), Abschnitt 5)

2. Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

Eine Kosten-Nutzen-Analyse schätzt den monetären Wert der Gesamtwirkung (Kosten und Nutzen) jeder Option.

Die Kosten-Nutzen-Analyse erfordert für jede Option die Quantifizierung und Monetarisierung (Bemessung in Geldwerten) sämtlicher Wirkungen in Bezug auf die einzelnen Beurteilungskriterien. Die Kosten-Nutzen-Analyse ist in Bezug auf die erforderlichen Daten die anspruchsvollste und gleichzeitig potentiell aussagekräftigste Beurteilungsmethode. Die Aussagekraft hängt aber von der Qualität der verfügbaren Daten und der getroffenen Annahmen ab.

Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitte 4–6), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 3), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 5)

3. Nutzwert-Analyse (NWA)

Eine Nutzwert-Analyse benotet die Gesamtwirkung jeder Option im Rahmen eines Punktesystems, bei dem die Resultate zu den einzelnen Beurteilungskriterien einzeln gewichtet und dann addiert werden.

Die Nutzwert-Analyse beruht wie die Vergleichswert-Analyse (siehe unten) auf einer Benotung der Wirkungen aller Optionen auf die einzelnen Beurteilungskriterien. Zusätzlich beinhaltet die Nutzwert-Analyse eine Gewichtung der einzelnen Beurteilungskriterien. Dies erlaubt es, die (gewichteten) Benotungen zu den einzelnen Beurteilungskriterien zu einer Gesamtbenotung zu addieren. Die Gesamtbenotung erlaubt wie die Kosten-Nutzen-Analyse eine Rangierung zwischen den einzelnen Optionen. Im Unterschied zur Kosten-Nutzen-Analyse erlaubt sie aber nicht quantitative Aussagen in allgemein gültigen Wertmassstäben (z.B. Nettonutzen in Franken und entsprechende Vergleiche mit Projekten in anderen Regelungsbereichen, die nicht Gegenstand der entsprechenden Analyse sind).

Praxisbeispiel: RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseji / BFH 2010](#), Abschnitt 5.3)

4. Vergleichswert-Analyse (VWA)

Eine Vergleichswert-Analyse benotet für jede Option die Wirkungen zu allen einzelnen verwendeten Beurteilungskriterien, wobei die Resultate zu den einzelnen Kriterien weder gewichtet noch addiert werden.

Bei der Vergleichswert-Analyse werden die einzelnen Beurteilungskriterien im Unterschied zur Nutzwert-Analyse nicht gewichtet, und die entsprechenden Resultate können somit auch nicht addiert werden. Daher erlaubt die Vergleichswert-Analyse eine Rangierung der verschiedenen Optionen in Bezug auf alle Einzelkriterien, nicht aber in Bezug auf die Gesamtwirkung hinsichtlich aller Kriterien.

Praxisbeispiel: RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Tabelle 3, Seite 31)⁵⁵

⁵⁵ Zu beachten: Im vorliegenden Praxisbeispiel werden nicht die Auswirkungen mehrerer alternativer Optionen dargestellt, sondern die Auswirkungen verschiedener komplementär vorgeschlagener Massnahmen. Zudem werden die Gesamtwirkungen aller Massnahmen zu bestimmten Arten von Auswirkungen in der Spalte "Total" abgeschätzt.

Tabelle 10: Vor- und Nachteile verschiedener Beurteilungsmethoden

Beurteilungsmethode	Anforderungen			
	Einfach und verständlich	Transparenz und Nachvollziehbarkeit	Sichtbarkeit von Zielkonflikten	Vertretbarer Aufwand
Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA)	++ Einfach, gut nachvollziehbar.	++ Keine Verzerrung durch subjektive Werturteile. Werturteil verbleibt beim Leser bzw. Entscheidungsträger.	-- Keine konsistente Rangierung der Alternativen und keine Aussagen zur Effizienz möglich.	+ Wenig aufwändig.
Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)	++ Einfach verständlich, da Ergebnisse in Franken dargestellt. Monetarisierung von Nicht-Marktgütern anspruchsvoll.	+ Die Ergebnisse einer KNA sind leicht nachvollziehbar, beschränken sich aber auf die monetarisierbaren Indikatoren.	-- Die Darstellung von Zielkonflikten gelingt nur, wenn die Indikatoren monetarisierbar sind, ansonsten geht sie verloren.	-- Aufwand erheblich, insbesondere Monetarisierung von Kosten und Nutzen.
Nutzwertanalyse (NWA)	- Interpretation der Nutzwertpunkte nur schwer verständlich. Auch die Spezifikation der Nutzwertfunktionen ist eher schwer zugänglich.	-- Aggregation führt zu Intransparenz. Theoretisch nachvollziehbar, wenn auch die Aggregationsregeln und die Gewichtungen offen gelegt werden.	-- Aggregation verwischt die Zielkonflikte.	- Aufwand ist erheblich, insbesondere die Formulierung der Regeln für die Aggregation und die Bestimmung der Gewichte
Vergleichswertanalyse (VWA)	+ Die verwendeten Ordinalskalen (z.B. -3 bis +3 oder sehr schlecht bis sehr gut) sind leicht verständlich.	- Die Verknüpfung der Indikatorwerte mit der Ordinalskala ist gut zu begründen und offen zu legen, ansonsten ist sie nicht einfach nachvollziehbar und die Beurteilung wird intransparent.	+ Zielkonflikte grundsätzlich gut sichtbar; Problematik der Verdichtung von Indikatoren. Benotung anfällig für subjektive Verzerrungen; keine konsistente Rangierung und Gefahr, dass Punkte addiert werden.	+ Herleitung der Verknüpfungsregeln der Indikatorwerte mit Ordinalskala ist aufwändig. Der Aufwand ist aber weniger gross als bei NWA und KNA.

Farblegende: Stark vorteilhaft (+ + , dunkelgrün), Eher vorteilhaft (+ , hellgrün), Eher nachteilig (- , gelb), Stark nachteilig (-- , rot).

Quelle: VOB-Leitfaden, Register 2, Anhang 1 (teilweise überarbeitet und gekürzt).

6.3 Optimierungs- und Vertiefungsbedarf

Wie können die Vorlage und deren Vollzug verbessert werden und welche vertiefenden Untersuchungen sind allenfalls notwendig?

Inhalt: Nach der Synthese und Beurteilung der Wirkungen werden mögliche Verbesserungen der Vorlage und eventuell notwendige Vertiefungen der Untersuchung identifiziert. In diesem Abschnitt werden zunächst Angaben zu Ziel, Inhalt und Vorgehensweise bei Optimierungen gemacht. Danach wird der mögliche Vertiefungsbedarf behandelt, wobei zwischen vorgängigen und nachträglichen Wirkungsanalysen (RFA bzw. Evaluationen) unterschieden wird.

Notwendigkeit der Optimierung: Optimierungsbedarf besteht insbesondere bei mangelnder Zielerreichung, unverhältnismässigen Umsetzungskosten und übermässigen negativen Nebenwirkungen. Optimierungen können helfen, die Zielerreichung der Massnahmen zu verbessern, die Umsetzungskosten zu reduzieren und negative Nebenwirkungen zu mildern oder zu neutralisieren (z.B. durch flankierende Massnahmen). Damit können Wirksamkeit, Kosteneffizienz und Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert werden. Optimierungen sind insbesondere bei unnötigen oder unverhältnismässigen Regulierungskosten sowie bei man-

gelnder KMU-Verträglichkeit notwendig (vgl. die Abschnitte "Regulierungskosten" und "KMU-Verträglichkeit" im [Abschnitt 5.2](#)).

Inhalte der Optimierung: Inhaltlich können Verbesserungen an der Vorlage in die zwei untenstehenden Kategorien unterteilt werden.

- **Instrumente und materielle Bestimmungen:** Optimierungen der verwendeten Instrumente sowie der materiellen (inhaltlichen) Bestimmungen der Vorlage erfolgen im Rahmen der Prüfung von alternativen Regelungen gemäss RFA-Prüfpunkt 4.
- **Vollzugsbestimmungen und Vollzugspraxis:** Optimierungen der Vollzugsbestimmungen (innerhalb der Vorlage) und Vorkehrungen zur Vollzugspraxis (ausserhalb der Vorlage) erfolgen im Rahmen der Prüfung der Zweckmässigkeit im Vollzug gemäss RFA-Prüfpunkt 5.

Beachten Sie dazu die in den RFA-Prüfpunkten 4 und 5 in der RFA-Checkliste aufgeführten Bereiche für Verbesserungsmöglichkeiten. In Kasten 8 und Kasten 9 finden sich Prüffragen zu den entsprechenden Punkten.

Bei der Optimierung zu berücksichtigende Ebenen: Im Rahmen der Suche nach Optimierungsmöglichkeiten ist es sinnvoll, zwischen den nachfolgend aufgeführten Ebenen zu unterscheiden.

- **Vorlage:** Anpassung der Rechtstexte der Vorlage selbst
- **Nachgeordnetes Recht:** Anpassung des nachgeordneten Rechts (insbesondere zu erlassendes Verordnungsrecht zu Gesetzesvorlagen)
- **Andere Rechtserlasse:** Anpassungen in übergeordneten oder anderen relevanten Rechtserlassen
- **Vollzugspraxis:** Anpassungen der Vollzugspraxis (ohne Rechtsanpassungen innerhalb oder ausserhalb der Vorlage)⁵⁶

Optimierungen in Bezug auf Handlungsoptionen: In Bezug auf unterschiedliche Handlungsoptionen können Optimierungen unterschiedliches bedeuten. Optimierungen können beinhalten:

- Auswahl zwischen den bestehenden Handlungsoptionen / Massnahmen (ev. auch Auswahl der besten Kombination von Massnahmen)
- Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Handlungsoptionen / Massnahmen (zur weiteren Prüfung oder zur Umsetzung)
- Identifikation zusätzlicher Handlungsoptionen / Massnahmen (zur weiteren Prüfung oder zur Umsetzung)

Vorgehensweise bei der Optimierung: Der Optimierungsprozess umfasst die nachfolgend aufgeführten Teilschritte.

- Identifikation möglicher Verbesserungen
- Prüfung möglicher Verbesserungen
- Schlussfolgerungen / Empfehlungen zu möglichen Verbesserungen
- Umsetzung der Schlussfolgerungen / Empfehlungen

⁵⁶ Insbesondere Vorschläge zur sinnvollen Ausgestaltung der Vollzugspraxis (Ermessensspielraum der zuständigen Behörden innerhalb des anwendbaren Rechts; Verwaltungsverordnungen wie etwa Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen). Vgl. Gesetzgebungsleitfaden, Ziffer 572.

Vertiefungen im Rahmen der RFA: Identifizieren Sie, ob und in welchen Bereichen vor der Verabschiedung der Vorlage (zusätzliche) Vertiefungen bei der Wirkungsabschätzung angezeigt sind (Wirkungsanalyse *ex ante*, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche weitere Phase der RFA).

Vertiefungen durch nachträgliche Evaluation: Prüfen Sie, ob nach Inkrafttreten der Vorlage eine systematische Beobachtung (Monitoring) und Beurteilung (Evaluation) der Wirkungen notwendig und möglich ist (Wirkungsanalyse *ex post*). Prüfen Sie, ob im Zusammenhang mit der Vorlage Vorkehrungen dafür getroffen werden sollten (z.B. Einfügen einer Evaluationsklausel). Nachträgliche Evaluationen sind unter anderem dann besonders wichtig, wenn für die Zukunft starke Veränderungen der Rahmenbedingungen der Regelung erwartet werden (z.B. demographische Veränderungen, technologische Entwicklungen).

Berichterstattung: Erläutern Sie gegebenenfalls im RFA-Bericht ([► Abschnitt 6.5](#)), welche Verbesserungen geprüft worden sind und welche Vertiefungen vorgeschlagen werden. Welches sind die vorläufigen Resultate in Bezug auf die Umsetzung von einzelnen Verbesserungsvorschlägen (z.B. bereits geprüft, beschlossen oder abgelehnt)?

Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitte 9.4–9.6 sowie Abschnitte "Alternative Regelungen und Empfehlungen", "Zweckmässigkeit im Vollzug und Empfehlungen" und "Offene Fragen" in der Zusammenfassung), RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitte "Empfehlungen" innerhalb der Zusammenfassungen zu den einzelnen Kapiteln 6–17), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Unterabschnitte mit Empfehlungen zur Überwindung der in Abschnitt 4.1 identifizierten Risiken), RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#), Abschnitt 10.3). Die RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#)) führt Empfehlungen zu Optimierungen direkt im Fazit zu den RFA-Prüfpunkten 4 und 5 auf (Abschnitte 7.4–7.5).

Kasten 8

ALTERNATIVE REGELUNGEN *

(vgl. RFA-Checkliste, RFA-Prüfpunkt 4)

4.1 Sanftere Regelungsinstrumente: Können die Ziele der Regelung auch mit "sanfteren" Regelungsinstrumenten erreicht werden, die kosteneffizienter oder weniger einschränkend sind? Derartige Instrumente beeinflussen die Märkte eher indirekt und sind aus theoretischer Sicht wirtschaftlich effizienter als direkte Vorschriften (Gebote / Verbote). Prüfen Sie dabei insbesondere:

- **Information:** Können auf Information basierende Instrumente (z.B. Informationskampagnen, Empfehlungen, Labelling oder Informationsvorschriften) anstelle von stärker einschränkenden Instrumenten verwendet werden?
- **Wirtschaftliche Anreize:** Können wirtschaftliche Anreize (insb. handelbare Zertifikate, Auktionen, Lenkungsabgaben, Abgaben oder Haftungsregelungen) anstelle von Geboten, Verboten und anderen stärker einschränkenden Instrumenten verwendet werden?
- **Partnerschaftliche Instrumente:** Können partnerschaftliche Instrumente (insb. Selbstregulierung, Ko-Regulierung, freiwillige Vereinbarungen oder Aufgabenübertragung an Dritte) anstelle von hoheitlichen Instrumenten verwendet werden?

4.2 Alternativen zu ausgewählten Regelungsinstrumenten: Können einzelne besonders belastende Regelungsinstrumente durch alternative Instrumente ersetzt werden, die kosteneffizienter und weniger einschränkend sind? Prüfen Sie dabei insbesondere:

- **Handlungspflichten:** Kann bei Handlungspflichten die Zielerreichung statt die Mittelverwendung geregelt werden?
- **Produktvorschriften:** Sind bei Produktvorschriften Informations- statt inhaltliche Vorschriften möglich?
- **Bewilligungspflichten:** Können Bewilligungspflichten durch Meldepflichten, Widerspruchsverfahren oder nachträgliche Kontrollen ersetzt werden?
- **Besonders problematische Instrumente:** Sind unter Umständen besonders problematische Instrumente (z.B. Verbote, Monopole, Kontingente, Ausnahmegewilligungen) ganz zu vermeiden?

4.3 Alternative Regelungsinhalte: Können die Ziele der Regelung mit alternativen Regelungsinhalten (Optionen und Massnahmen) besser, kostengünstiger und mit geringeren Einschränkungen erreicht werden?

Prüfen Sie dabei insbesondere Alternativen hinsichtlich: *Inhalt* der vorgeschlagenen Regelung im Allgemeinen, *Geltungsbereich* (in sachlicher, personeller, räumlicher und zeitlicher Hinsicht), *Versuchsregelung* (zeitliche oder andere Begrenzung), *Dosierung* der Massnahmen (Intensität, Umfang), *Differenzierung* der Regelungen (z.B. Vereinfachungen zugunsten der KMU), *Steuerungsstrategie* (z.B. präventive oder nachträgliche Wirkung), Auswahl zwischen *neuer Regelung* / *Totalrevision* / *Teilrevision*, Auswahl der *Normstufe* (Verfassung / Gesetz / Verordnung), Festlegung der *Regelungskompetenzen* (z.B. Bund / Kantone).

4.4 Verzicht auf Regelungen: Können einzelne oder alle Ziele der Regelung auch erreicht werden, wenn auf bestimmte neue oder bestehende Regelungen verzichtet wird?

Prüfen Sie dabei insbesondere: *Bessere Nutzung bestehender Regelungen*, *Vereinfachung bestehender Regelungen*, *Verbesserung des Vollzugs bestehender Regelungen*, *Verzicht auf zusätzliche Aktivitäten*, *Verzicht auf bisherige Regelungen*.

* *Zu beachten:* Der RFA-Prüfpunkt 4 dient nicht nur zur Prüfung alternativer Regelungen im Rahmen der Optimierung am Schluss der RFA, sondern auch als Grundlage für die Identifikation alternativer Handlungsoptionen und die grobe Prüfung von deren Auswirkungen in einer frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses (► [Abschnitt 4.3](#)).

Kasten 9

ZWECKMÄSSIGKEIT IM VOLLZUG

(vgl. RFA-Checkliste, RFA-Prüfpunkt 5)

5.1 Verringerter Aufwand (durch Vereinfachungen): Sind die Regelung und ihre Umsetzung möglichst einfach ausgestaltet, damit die Adressaten die Regelung mit einem möglichst geringen Aufwand umsetzen können?

Überprüfen Sie insbesondere folgende Aspekte: *Verständlichkeit* (einfache, klare, verständliche Regelungen), *Umsetzbarkeit* (Vermeiden von Umsetzungsproblemen), *Akzeptanz* (Förderung durch Vereinfachungen), *Kundenorientierung* (z.B. Erläuterungen in einfachen Broschüren), *E-Government-Lösungen* (insb. mit integrierten Transaktionen), *One-Stop-Shop* (physisch oder virtuell), *Formulare* (z.B. Vereinfachung, Nutzung vorhandener Daten), *Verfahren* (Vereinfachung, Koordination, Beschleunigung), *Kontrollen* (Koordination der Kontrollen, risikobasierte Kontrollen).

Beachten Sie: Mangelnde Verständlichkeit, Umsetzbarkeit und Akzeptanz können primär subjektiv wahrgenommene "Irritationskosten" verursachen, welche die Vollzugstauglichkeit beeinträchtigen.

5.2 Erhöhte Wirksamkeit (durch verbesserten Vollzug): Ist der Vollzug so ausgestaltet, dass er die Umsetzung und Wirksamkeit der Regelung begünstigt?

Überprüfen Sie insbesondere folgende Aspekte: Eignung und Ausstattung der *Vollzugsbehörden*, *Wirkungskontrolle* durch Monitoring und Evaluation, Eignung der vorgesehenen *Sanktionen*, *Alltagstauglichkeit* des Vollzugs (Vollzug steht im Einklang mit Regeln, Prinzipien, Anreizen, Normen und Gewohnheiten des Alltags).

5.3 Verbesserte Einführung der Regelung: Ist die Einführung der neuen Regelung gut vorbereitet und zweckmässig ausgestaltet?

Überprüfen Sie insbesondere folgende Aspekte: *Einbezug von Regelungsadressaten* bei den Vorbereitungen, *Information der Regelungsadressaten* vor Inkrafttreten, *Bereitschaft der Vollzugsbehörden* bei Inkrafttreten, angemessene *Umstellungszeit*, geeignetes *Datum des Inkrafttretens*.

6.4 Fazit zu den fünf RFA-Prüfpunkten

Welches sind die Resultate zu den fünf RFA-Prüfpunkten?

Inhalt: Die Darstellung der Resultate zu den fünf RFA-Prüfpunkten dient als Zusammenfassung der Resultate der RFA für die politischen Entscheidungsträger. Die Resultate zu den einzelnen Prüfpunkten basieren auf den Resultaten zu den einzelnen Analyseschritten der RFA. Der Kasten 10 zeigt, welche Analyseschritte (Abschnitte) den Schlussfolgerungen zu den fünf Prüfpunkten zugrunde liegen. Das Fazit kann zusätzlich auch Empfehlungen zu einzelnen oder allen fünf RFA-Prüfpunkten enthalten.

Kasten 10

RFA-PRÜFPUNKTE UND ZUGRUNDELIEGENDE ANALYSESchRITTE

Prüfpunkte		Zugrundeliegende Analyseschritte (Abschnitte)
1.	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	◀ 4.1 Probleme (<i>Aspekt Notwendigkeit</i>) 4.2 Ziele (<i>Aspekt Möglichkeit</i>)
2.	Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftliche Gruppen	◀ 6.1 Synthese und Beurteilung (<i>bzgl. einzelnen Gruppen</i>)
3.	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	◀ 6.1 Synthese und Beurteilung (<i>bzgl. Gesamtwirtschaft</i>)
4.	Alternative Regelungen	◀ 4.3 Handlungsoptionen 6.1 Synthese und Beurteilung 6.3 Optimierungs- und Vertiefungsbedarf <i>(jeweils bzgl. materiellen Bestimmungen)</i>
5.	Zweckmässigkeit im Vollzug	◀ 4.3 Handlungsoptionen 6.1 Synthese und Beurteilung 6.3 Optimierungs- und Vertiefungsbedarf <i>(jeweils bzgl. Vollzugsbestimmungen und Vollzugspraxis)</i>

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns: Beschreiben Sie die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns gemäss RFA-Prüfpunkt 1, indem sie (a) die Probleme beschreiben, welche die Vorlage notwendig machen (überwiegende öffentliche Interessen, Marktversagen, Regulierungsversagen) und (b) die Ziele der Vorlage zusammenfassend darstellen. Verwenden Sie dazu die Resultate zu [►Abschnitt 4.1 und 4.2](#).

Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen: Fassen Sie die Auswirkungen der Vorlage auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gemäss RFA-Prüfpunkt 2 zusammen. Verwenden Sie dazu die entsprechenden Resultate aus [►Abschnitt 6.1](#). Machen Sie dabei insbesondere Angaben zu den folgenden Punkten:

- Welche Gruppen sind betroffen? (Qualitative Angaben)
- Welchen **Umfang** haben diese Gruppen? (Wenn möglich quantitative Angaben)⁵⁷
- Von welchen **Arten von Auswirkungen** sind diese Gruppen betroffen? (Qualitative Angaben für die einzelnen Gruppen, ohne Berücksichtigung der Unterscheidung in echte und umverteilte Kosten und Nutzen)⁵⁸
- Welchen **Umfang** haben diese Auswirkungen? (Wenn möglich quantitative Angaben in Geldwerten oder physischen Einheiten)
- Welche **Anreizwirkungen** üben Massnahmen und Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen aus?⁵⁹

⁵⁷ Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemien-gesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 2.4), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 4.5, Tabelle 3).

⁵⁸ Echte volkswirtschaftliche Zusatzkosten und -nutzen werden im Prüfpunkt 3 "Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft" von umverteilten Kosten und Nutzen unterschieden.

⁵⁹ Anreizwirkungen der Auswirkungen einzelner Massnahmen auf die einzelnen Gruppen sowie Auswirkungen dieser Anreize auf Zielerreichung, Umsetzungsaufwand und Nebenwirkungen der Vorlage.

Machen Sie dabei soweit notwendig und möglich auch Angaben über den Zeitraum, die Häufigkeit sowie die Wahrscheinlichkeit oder Unsicherheit dieser Auswirkungen. Zukünftige Kosten und Nutzen in Geldwerten sollten sowohl in diskontierter Form (Zinssatz 2%) wie auch in nicht-diskontierter Form dargestellt werden.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft: Fassen Sie die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft gemäss RFA-Prüfpunkt 3 zusammen. Verwenden Sie dazu wiederum die entsprechenden Resultate aus [►Abschnitt 6.1](#). Machen Sie dabei insbesondere Angaben zu den folgenden Punkten:

- Mit welchen einzelnen **Arten von Kosten und Nutzen** ist zu rechnen? (Vgl. RFA-Prüfpunkte 3.1–3.8. Achten Sie dabei zur Vermeidung von Lücken und Doppelzählungen darauf, dass die aufgeführten Kategorien von Kosten und Nutzen vollständig sind und sich gegenseitig ausschliessen. Berücksichtigen Sie hier ausschliesslich echte Zusatzkosten und -nutzen für die Gesellschaft und schliessen Sie daher zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen umverteilte Kosten und Nutzen aus.)
- Welches ist der **Umfang dieser Kosten und Nutzen**? (Quantitative Angaben in Geldwerten oder in physischen Einheiten oder qualitative Angaben mittels Tendenzaussagen)
- Wie sieht die **Bilanz der Kosten und Nutzen** aus? (RFA-Prüfpunkt 3.9: Zielerreichung / Wirksamkeit, Umsetzungsaufwand, andere Wirkungen, Wirtschaftlichkeit / Effizienz, Gesamtkosten und -nutzen)
- Wie sieht die **Verteilung der Kosten und Nutzen** aus? (RFA-Prüfpunkt 3.10: Soziale Verteilungswirkungen zwischen Personen, räumliche Verteilungswirkungen zwischen Regionen, Wirkungen auf künftige Generationen, Wirkungen auf andere Sachbereiche)
- Berücksichtigt die Vorlage in angemessener Weise mögliche Probleme der KMU und insbesondere der Kleinstunternehmen und Startups und ist die **KMU-Verträglichkeit** damit sichergestellt? (RFA-Prüfpunkt 3.11)
- Welche **Auswirkungen auf Risiken und Unsicherheiten** hat die Vorlage? (RFA-Prüfpunkt 3.12)
- Welche **Wissenslücken und Unsicherheiten in Bezug auf die Auswirkungen** der Vorlage bestehen auch nach Abschluss der RFA weiter? (RFA-Prüfpunkt 3.13)

Wichtig: Falls bei der RFA mehrere Handlungsoptionen in gleicher Untersuchungstiefe berücksichtigt wurden, sind die entsprechenden Resultate zu den Auswirkungen zu allen Optionen unter den RFA-Prüfpunkten 2 und 3 (Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen bzw. auf die Gesamtwirtschaft) darzustellen. Falls die bevorzugte Option eingehender als alternative Optionen untersucht wurden, ist es in der Regel angemessener, die Resultate zu den Auswirkungen der alternativen Optionen im Rahmen von RFA-Prüfpunkt 4 (Alternative Regelungen) darzustellen.

Alternative Regelungen: Stellen Sie im Rahmen von RFA-Prüfpunkt 4 dar, welche alternativen Regelungsmöglichkeiten bestehen und untersucht wurden (basierend auf [►Abschnitt 4.3](#)), welches gegebenenfalls die abgeschätzten Auswirkungen dieser alternativen Regelungen sind (basierend auf [►Abschnitt 6.1](#)) und welche Rolle alternative Regelungen bei der Optimierung der Vorlage spielen (basierend auf [►Abschnitt 6.3](#)). Unterscheiden Sie dabei auch hier Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.

Zweckmässigkeit im Vollzug: Stellen Sie im Rahmen von RFA-Prüfpunkt 5 dar, welche Aspekte der Vollzugstauglichkeit geprüft wurden, welches die Resultate dieser Prüfung sind und wie die Vollzugstauglichkeit allenfalls verbessert werden könnte. Verwenden Sie dazu wie bei den alternativen Regelungen die entsprechenden Resultate aus [►Abschnitt 4.3](#), [6.1](#)

und 6.3. Inhaltlich bezieht sich die Prüfung der Vollzugstauglichkeit sowohl auf die Vollzugsbestimmungen (innerhalb der Vorlage) wie auch auf Vorkehrungen zur Vollzugspraxis (ausserhalb der Vorlage).

Weitere Auswirkungen: Soweit im Rahmen einer "integrierten" RFA auch weitere, über volkswirtschaftliche Auswirkungen hinaus gehende Auswirkungen untersucht wurden, können zu deren Darstellung zusätzliche Punkte eingefügt werden, welche die RFA-Prüfpunkte 2 und 3 entsprechend ergänzen. Dies betrifft insbesondere detaillierte Resultate zu Auswirkungen auf den Bund, auf Kantone und Gemeinden, auf die (Gesamt-)Gesellschaft und auf die Umwelt. Vgl. dazu die in [►Abschnitt 3.1](#) (Kasten 3) wiedergegebenen Vorgaben des Botschaftsleitfadens.

Empfehlungen: Allfällige Empfehlungen sollten explizit und klar formuliert sein. Typische Empfehlungen betreffen etwa die Verbesserung von Problemanalyse und Zielidentifikation im Zusammenhang mit RFA-Prüfpunkt 1, die Vertiefung der Untersuchungen zu den Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen und die Gesamtwirtschaft im Zusammenhang mit den RFA-Prüfpunkten 2 und 3, die Prüfung oder Auswahl von alternativen Regelungen im Zusammenhang mit RFA-Prüfpunkt 4 sowie die Prüfung oder Verbesserung der Vollzugstauglichkeit im Zusammenhang mit RFA-Prüfpunkt 5.

Darstellungsform: Wie bei der Analyse und Synthese der Auswirkungen empfiehlt sich auch beim Fazit zu den fünf RFA-Prüfpunkten eine Darstellung mit Hilfe von Tabellen und gut strukturierten Texten.

Praxisbeispiele: RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#), Abschnitt 9), RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#), Abschnitt 7), RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#), Abschnitt 6), RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#), Abschnitt 7), RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#), Abschnitte 1.3–1.6).

6.5 RFA-Bericht

Was beinhaltet ein RFA-Bericht und wann ist er in welcher Form notwendig?

Inhalt: Ein RFA-Bericht enthält die Resultate der RFA und stellt in nachvollziehbarer Weise dar, wie diese Resultate zustande kommen. Er umfasst Angaben zur Ausgangslage, zu Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten, zu den Untersuchungsmethoden, zur Wirkungsanalyse, zur Bilanz der Auswirkungen und zur Optimierung der Vorlage. Als Hauptresultat enthält er das in [►Abschnitt 6.4](#) behandelte Fazit zu den fünf RFA-Prüfpunkten.

Integrierte RFA: Bei einer "integrierten" RFA, welche nebst volkswirtschaftlichen auch andere Auswirkungen behandelt, kann der RFA-Bericht zusätzlich auch eine Darstellung aller Auswirkungen gemäss dem allgemeinen Botschaftsschema enthalten (vgl. Abschnitt 8 gemäss Musterstruktur RFA-Bericht, Anhang 3). Ergänzend kann der RFA-Bericht in solchen Fällen weitere Elemente enthalten, etwa gemäss der Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung oder gemäss anderen Beurteilungsinstrumenten. Die Anforderungen der RFA gemäss dem Handbuch müssen dabei aber respektiert werden.

Verabschiedung / Genehmigung: Der RFA-Bericht sollte von einer übergeordneten Instanz genehmigt bzw. verabschiedet werden (z.B. Amtsdirektion, Abteilungsleitung, Projektoberleitung, Steuerungsausschuss).⁶⁰ Eine Verabschiedung im Rahmen der Meilensteine zu einzelnen Gesetzgebungsphasen kann die gute Einbettung im Gesetzgebungsprozess fördern. Falls der Bericht von verwaltungsexternen Auftragnehmern verfasst wurde und nicht notwendigerweise die Positionen der Auftrag gebenden Verwaltungsstelle widerspiegelt, kann zu Beginn des Bericht ein entsprechender Vorbehalt ("Disclaimer") eingefügt werden. Zum

⁶⁰ Vgl. auch Punkt 3 "Verantwortliche Personen" im [►Abschnitt 3.1](#).

Zeitpunkt des Berichts im Gesetzgebungsprozess siehe die Angaben unter "Zeitpunkt" im [► Abschnitt 1.2](#) sowie unter "Einbettung im Rechtsetzungsprozess" im [► Abschnitt 3.1](#).

Einfache / vertiefte RFA: Bei vertieften RFA ist ein detaillierter RFA-Bericht notwendig, dessen Struktur sich an der Musterstruktur RFA-Bericht ([Anhang 3](#)) orientiert. Bei einfachen RFA genügt ein RFA-Kurzbericht. Ein RFA-Kurzbericht kann sich verstärkt auf die Präsentation der Resultate zu den fünf RFA-Prüfpunkten konzentrieren (vgl. Musterstruktur, Abschnitt 7). Die vorgelagerten Untersuchungsschritte (vgl. Musterstruktur, Abschnitte 1–6) können dabei in einer gekürzten Form dargestellt werden, soweit die Nachvollziehbarkeit der Untersuchung sichergestellt bleibt.

Praxisbeispiele: In der Struktur bestehender Berichte zu vertieften RFA (vgl. die entsprechenden Inhaltsverzeichnisse) widerspiegeln sich oft gewisse Besonderheiten und Schwerpunkte der jeweiligen Untersuchungen. Beachten Sie dazu die nachfolgenden Beispiele. *Untersuchung mit Gesamtanalyse einer Summe von Massnahmen* (ohne grundlegende alternative Handlungsoptionen): RFA zur Revision des Epidemiengesetzes ([BASS 2009](#)) und RFA zur Revision der ASA-Richtlinie ([SECO 2007](#)). *Untersuchung mit detaillierten Einzeluntersuchungen zu individuellen Massnahmen* (inkl. Alternativen zu einzelnen Massnahmen): RFA zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ([BASS 2010](#)). *Untersuchung mit grundlegenden alternativen Handlungsoptionen:* VOBU zur Klimapolitik nach 2012 ([BAFU 2010](#)). *Untersuchung in zwei Vertiefungsstufen* (qualitative Grobanalyse, quantitative Detailanalyse): RFA zum elektronischen Patientendossier ([Ecoplan / Empirica 2011](#)) und RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer ([Iseli / BFH 2010](#)). *Untersuchung zu Referenzszenario und grundlegenden Handlungsalternativen bei der Übernahme von EU-Recht:* RFA zu den Auswirkungen von REACH ([BAFU 2007](#)).

Vorlage: [Musterstruktur RFA-Bericht \(Anhang 3\)](#)

6.6 Kommunikation

Wie sollen die Resultate der RFA kommuniziert werden?

Ziel: Nach der Nutzung der Resultate zur Verbesserung der Vorlage (vgl. [► Abschnitt 6.3](#)) sollten die Ergebnisse auch im weiteren Entscheidungsprozess zur Vorlage sinnvoll genutzt werden. Dazu braucht es eine zweckmässige Kommunikation.

Umfang: Beim Umfang und bei der Intensität der Kommunikationsanstrengungen sollten Faktoren wie die volkswirtschaftliche Bedeutung der Auswirkungen der Vorlage, das politische Interesse der Öffentlichkeit an der Vorlage, der Umfang der neuen Erkenntnisse aufgrund der RFA und die potentielle Bedeutung der RFA für die Vorlage berücksichtigt werden. Die Kommunikation sollte proportional zu diesen Faktoren sein.

Adressaten: Die Resultate der RFA müssen bzw. können an verschiedene Adressaten kommuniziert und von diesen unterschiedlich genutzt werden. Zu nennen sind insbesondere folgende Adressaten bzw. Nutzungsarten:

- **Bundesverwaltung:** Zusätzliche Verbesserungen der Vorlage (insbesondere aus volkswirtschaftlicher Sicht) durch die Ämter.
- **Politische Entscheidungsträger:** Bessere Entscheide und Zwischenentscheide zur Vorlage durch Departementsvorsteher, Bundesrat und Parlament.
- **Interessierte Kreise:** Erleichterte Positionsbezüge von Verbänden und Parteien zur Vorlage im Rahmen der Vernehmlassung.
- **Öffentlichkeit:** Bessere Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger auf Basis von Medieninformationen.

- **Verantwortliche für Kontrolle und Evaluation:** Erleichterung der nachträglichen Kontrolle und Evaluation durch Institutionen wie die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle oder Evaluationsstellen innerhalb einzelner Ämter.

Information des SECO: Das SECO ist innerhalb der Bundesverwaltung für das Instrument der RFA zuständig. Es beobachtet und unterstützt die Umsetzung der RFA. Die Bundesämter sollten daher das SECO (Stabsstelle Regulierungsanalyse) über alle abgeschlossenen RFA sowie möglichst frühzeitig über wichtige geplante oder laufende RFA informieren.

Form und Veröffentlichung von Dokumenten: Die Darstellung der Resultate der RFA ist gemäss dem Bundesratsbeschluss zur Einführung der RFA vom 15. September 1999 vorgesehen in Botschaften, Vernehmlassungsunterlagen (erläuternde Berichte) und Anträgen an den Bundesrat auf Erlass einer Verordnung (vgl. [►Abschnitt 2.1](#)). Im Falle von vertieften RFA, welche im Anhang der Jahresziele des Bundesrates festgelegt werden, muss der RFA-Bericht zwingend veröffentlicht werden. Die Form von RFA-Berichten wurde im vorhergehenden [►Abschnitt 6.5](#) erläutert. Medienmitteilungen, *Fact sheets* und Powerpoint-Präsentationen, welche im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Verabschiedung von Vorlagen veröffentlicht werden, können zusätzliche Instrumente zur Kommunikation der Resultate der RFA sein. Bei vertieften RFA ist zudem die Veröffentlichung von Artikeln möglich (z.B. in der vom SECO und WBF herausgegebenen Zeitschrift "Die Volkswirtschaft"). Abschliessend wird im Folgenden kurz auf die Darstellung der Resultate der RFA im Rahmen von Botschaften und erläuternden Berichten eingegangen.

Botschaften und erläuternde Berichte: Die Anforderungen an Botschaften werden durch das Parlamentsgesetz ([Art. 141](#)) sowie durch den [Botschaftsleitfaden](#) der Bundeskanzlei definiert. Diese Vorgaben für die Gestaltung von Botschaften gelten gemäss der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren ([Art. 8](#)) sinngemäss auch für erläuternde Berichte zu Vernehmlassungsvorlagen. Die Resultate der RFA sollten gemäss dem im Botschaftsleitfaden definierten allgemeinen Botschaftsschema in den Abschnitt "Auswirkungen auf die Volkswirtschaft" sowie in weitere dafür zugewiesene Abschnitte der Botschaft bzw. des erläuternden Berichts integriert werden (vgl. Kasten 11). Der Botschaftsleitfaden enthält zu allen fünf RFA-Prüfpunkten explizite Querverweise.

Kasten 11

INTEGRATION DER ERGEBNISSE DER RFA IN BOTSCHAFTEN (UND ERLÄUTERENDE BERICHTE)

Ergebnisse zu den RFA-Prüfpunkten

Allgemeines Botschaftsschema (Abschnitt)

- | | | |
|--|---|--|
| 1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns | ▶ | Ausgangslage (1.1) |
| 2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen | | Auswirkungen auf ... |
| 2.1 Unternehmen | ▶ | ... die Volkswirtschaft (volkswirtschaftliche Akteure) (3.3) |
| 2.2 Haushalte | ▶ | ... die Volkswirtschaft (volkswirtschaftliche Akteure) (3.3) |
| 2.3 Staat | ▶ | ... den Bund) (3.1) |
| | ▶ | ... Kantone und Gemeinden (3.2) |
| 2.4 Regionen | ▶ | ... urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete (3.2) |
| 2.5 Organisationen | ▶ | ... die Volkswirtschaft (volkswirtschaftliche Akteure) (3.3) |
| 2.6 Ausland | ▶ | Andere Auswirkungen (3.6) |
| 3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft | | Auswirkungen auf ... |
| 3.1–3.3 Märkte, Produktionsfaktoren, Infrastruktur | ▶ | ... die Volkswirtschaft (Gesamtwirtschaft) (3.3) |
| 3.4–3.6 Wachstum, Wettbewerb, Standort | ▶ | ... die Volkswirtschaft (Gesamtwirtschaft) (3.3) |
| 3.7 Gesellschaft | ▶ | ... die Gesellschaft (3.4) |
| 3.8 Umwelt | ▶ | ... die Umwelt (3.5) |
| 3.9–3.13 Bilanz der Auswirkungen | ▶ | Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung (1.3) |
| 4. Alternative Regelungen | ▶ | Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung (1.3) |
| 5. Zweckmässigkeit im Vollzug | ▶ | Umsetzung (1.6) |

Anhänge

Anhang 1: Kopie des RFA-Meldeblattes

Das vollständige Dokument ist auf der Seite www.seco.admin.ch/rfa unter [Arbeitsinstrumente und Hilfsmittel](#) auffindbar.

Meldeblatt zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)					
Regulierungsfolgenabschätzung gemäss den Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15. September 1999 sowie gemäss dem Bundesratsbeschluss zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags vom 18. Januar 2006 – Meldeblatt der Bundesämter zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft					
A Angaben zur Rechtsetzungsvorlage					
A.1 Titel der Vorlage:					
A.2 Federführendes Bundesamt / Departement:					
A.3 Erlassform: <input type="checkbox"/> Bundesgesetz <input type="checkbox"/> Verordnung des BR <input type="checkbox"/> Andere Erlassform (bitte präzisieren):					
<i>(Bei Vorlagen mit mehreren Erlassen sind mehrere Antworten möglich.)</i>					
A.4 Nächste Etappen im Rechtsetzungsprozess: <input type="checkbox"/> Vorentwurf <input type="checkbox"/> Vernehmlassung / Anhörung <input type="checkbox"/> Botschaft (Gesetz) / BR-Antrag (Verordnung) <input type="checkbox"/> Andere Etappe (bitte präzisieren):					
Ungefäher Termin (Quartal / Jahr):					
B Vorläufige Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Relevanzanalyse nach gegenwärtigem Informationsstand)					
B.1 Volkswirtschaftliche Gesamtwirkungen des Erlasses: <input type="checkbox"/> Sehr stark <input type="checkbox"/> Stark <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Schwach <input type="checkbox"/> Sehr schwach <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.2 Hauptsächlich Betroffene: <input type="checkbox"/> Grossunternehmen <input type="checkbox"/> KMU <input type="checkbox"/> Arbeitnehmende <input type="checkbox"/> Bund / Kantone					
<i>(Mehrere Antworten möglich)</i>					
<input type="checkbox"/> Steuerpflichtige <input type="checkbox"/> Konsumenten <input type="checkbox"/> Umwelt <input type="checkbox"/> Andere (bitte präzisieren):					
B.3 Anzahl betroffene Unternehmungen: <input type="checkbox"/> 0-100 <input type="checkbox"/> 100-1'000 <input type="checkbox"/> 1'000-10'000 <input type="checkbox"/> >10'000 <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.4 Administrativer Aufwand der Unternehmen: <input type="checkbox"/> Nimmt eher zu <input type="checkbox"/> Nimmt eher ab <input type="checkbox"/> Bleibt etwa gleich <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.5 Wettbewerbsintensität in den betroffenen Märkten: <input type="checkbox"/> Nimmt eher zu <input type="checkbox"/> Nimmt eher ab <input type="checkbox"/> Bleibt etwa gleich <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.6 Internationaler Öffnungsgrad bei betroffenen Märkten: <input type="checkbox"/> Nimmt eher zu <input type="checkbox"/> Nimmt eher ab <input type="checkbox"/> Bleibt etwa gleich <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.7 Auswirkungen auf die ökologische Nachhaltigkeit: <input type="checkbox"/> Signifikant positiv <input type="checkbox"/> Signifikant negativ <input type="checkbox"/> Nicht signifikant <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.8 Auswirkungen auf die gesellschaftliche Nachhaltigkeit: <input type="checkbox"/> Signifikant positiv <input type="checkbox"/> Signifikant negativ <input type="checkbox"/> Nicht signifikant <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.9 Energieverbrauch: <input type="checkbox"/> Nimmt eher zu <input type="checkbox"/> Nimmt eher ab <input type="checkbox"/> Bleibt etwa gleich <input type="checkbox"/> Unbekannt					
B.10 Anmerkungen:					
C Angaben zur Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Regulierungsfolgenabschätzung)					
C.1 Vorgängige (ex-ante) Analysen der Auswirkungen der Vorlage: <input type="checkbox"/> Untersuchung geplant <input type="checkbox"/> Untersuchung im Gang <input type="checkbox"/> Untersuchung abgeschlossen <input type="checkbox"/> Keine Untersuchung vorgesehen					
C.2 Abgedeckter Bereich allfälliger Studien: <input type="checkbox"/> Nur volkswirtschaftliche Auswirkungen <input type="checkbox"/> Allgemeine Auswirkungen (inkl. volkswirtschaftliche Auswirkungen)					
<input type="checkbox"/> Andere Auswirkungen (z.B. auf Nachhaltigkeit / Energie: Verbrauch, Produktion und Versorgungssicherheit):					
C.3 Angestrebte Durchführung allfälliger Studien: <input type="checkbox"/> Innerhalb des federführenden Bundesamtes <input type="checkbox"/> Gemeinsam mit dem SECO <input type="checkbox"/> Mit verwaltungs-externem Auftrag					
C.4 Bei der RFA kann das federführende Bundesamt auf amtsinterne Ökonom(inn)en zurückgreifen. <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein					
C.5 Anmerkungen:					
D Unterstützung der Regulierungsfolgenabschätzung durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)					
D.1 Ein RFA-Beratungsgespräch mit dem SECO ist erwünscht. <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein					
D.2 Eine vertiefte RFA in Zusammenarbeit mit dem SECO wird in Betracht gezogen. <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein					
D.3 Kontaktperson zur RFA (Name / Vorname / Tel.):					
Ausgefülltes Formular bitte zurücksenden an: Uschi Anthamatten, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Regulatoranalyse, Holzikofenweg 36, 3003 Bern, E-Mail: uschi.anthamatten@seco.admin.ch . Bei Rückfragen: Tel. 031 324 22 89.					

Anhang 2: Musterstruktur RFA-Konzept

Regulatorfolgenabschätzung zu [Name der Vorlage]

Konzept

1 Ausgangslage

2 Prozess der RFA

[auf Grundlage von Abschnitt 3.1]

- 2.1 Einbettung im Rechtsetzungsprozess
- 2.2 Koordination der Folgenabschätzung
- 2.3 Verantwortliche Personen
- 2.4 Weitere Beteiligte
- 2.5 Ressourcen
- 2.6 Auftrag zur Umsetzung
- 2.7 Phasen und Termine
- 2.8 Qualitätssicherung
- 2.9 Nutzung

3 Inhalt der RFA

[auf Grundlage von Abschnitt 3.2]

- 3.1 Probleme
- 3.2 Ziele
- 3.3 Beurteilungskriterien
- 3.4 Optionen
- 3.5 Massnahmen
- 3.6 Wirkungsmodell
- 3.7 Betroffene
- 3.8 Auswirkungen
- 3.9 Methoden
- 3.10 Daten
- 3.11 Erwartete Resultate

Anhang 3: Musterstruktur RFA-Bericht

Regulierungsfolgenabschätzung zu [Name der Vorlage]

Bericht

Zusammenfassung

1 Ausgangslage

- 1.1 [Informationen zur Vorlage]
- 1.2 [Informationen zur Regulierungsfolgenabschätzung]
- 1.3 [Weitere Informationen]

2 Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten

[auf Grundlage von Kapitel 4]

- 2.1 Probleme
- 2.2 Ziele
- 2.3 Handlungsoptionen
- 2.4 Massnahmen

3 Untersuchungsmethoden

[unter Berücksichtigung der Abschnitte 5.5 und 6.2, Gliederung nach Bedarf]

...

4 Wirkungsanalyse

[auf Grundlage von Kapitel 5]

- 4.1 Wirkungsmodell
- 4.2 [Weitere Gliederung nach Bedarf]
- 4.3 ...

5 Bilanz der Auswirkungen

[insbesondere: Zielerreichung / Wirksamkeit, Umsetzungsaufwand, positive und negative Nebenwirkungen, Wirtschaftlichkeit / Effizienz, Kosten / Nutzen, Verteilungswirkungen, KMU-Verträglichkeit, Risiken und Unsicherheiten, Wissenslücken; auf Grundlage von Abschnitt 6.1, Gliederung nach Bedarf]

...

6 Optimierung der Vorlage

[auf Grundlage von Abschnitt 6.3, Gliederung nach Bedarf]

...

7 Fazit zu den fünf RFA-Prüfpunkten

[auf Grundlage von Abschnitt 6.4]

- 7.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- 7.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- 7.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- 7.4 Alternative Regelungen
- 7.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

8 Darstellung der Auswirkungen gemäss Botschaftsleitfaden [nach Bedarf]

[auf Grundlage von Teil 3 des allgemeinen Botschaftsschemas]

- 8.1 Auswirkungen auf den Bund
- 8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden
sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete
- 8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft
- 8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft
- 8.5 Auswirkungen auf die Umwelt
- 8.6 Andere Auswirkungen

9 Empfehlungen [nach Bedarf]

[auf Grundlage der Resultate zu den fünf RFA-Prüfpunkten, Gliederung nach Empfehlungen]

...

Anhänge

[Die Anhänge enthalten insbesondere alle zusätzlichen Angaben, welche zur Nachvollziehbarkeit der Resultate notwendig sind. Wichtige Annahmen und Daten, welche den Berechnungen zu Kosten und Nutzen zugrunde liegen, sollten in einem tabellarischen Überblick als "Liste wichtiger Annahmen" übersichtlich und transparent aufgeführt werden.]

...

Anhang 4: Parlamentsgesetz Artikel 141

Bundesgesetz über die Bundesversammlung

(Parlamentsgesetz, ParlG, [SR 171.10](#))

Artikel 141 Botschaften zu Erlassentwürfen

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

- a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
- b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
- c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
- d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
- e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
- f. die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
- g.¹ die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;
- h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.

¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 3. Okt. 2008 (Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen), in Kraft seit 2. März 2009 ([AS 2009 725](#); [BBl 2008 1869](#)).

Anhang 5: RFA-Richtlinien des Bundesrates

Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes

vom 15. September 1999

1. Grundsatz

Diese Richtlinien ergänzen die bestehenden Anleitungen für die Gestaltung von Botschaften und Berichten des Bundesrates an die eidgenössischen Räte sowie die Richtlinien für die Gestaltung der Anträge auf Erlass einer Verordnung durch den Bundesrat. Sie dienen der Systematisierung der möglichen Aussagen hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen in Geschäften, die dem Bundesrat vorzulegen sind.

2. Anwendungsbereich

Diese Richtlinien sollen Anwendung finden

- bei Anträgen auf Erlass rechtssetzender Akte (Gesetze und Verordnungen) bzw. in Botschaftsentwürfen in jedem Fall
- bei Anträgen an den Bundesrat zu rechtsanwendenden Akten dann, wenn das Geschäft eine grosse wirtschaftliche Bedeutung besitzt (Beispiel: Konzession einer Eisenbahn-Neubaustrecke).

3. Prüfpunkte

Im Rahmen der Ausführungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Vorlage ist eine Prüfung nach folgenden fünf Punkten vorzunehmen:

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Ein «Handbuch des EVD zur Regulierungsfolgenabschätzung» konkretisiert diese Prüfpunkte.

4. Detaillierungsgrad

Der Verzicht auf Aussagen zu einzelnen Prüfpunkten, Ergänzungen sowie Pauschal- und Tendenzangaben ohne Quantifizierung sind zulässig, soweit sie genügend plausibel und nachvollziehbar erscheinen. Die zugrunde liegenden Annahmen sind in einem Grundlagenpapier zu dokumentieren, sowie sie nicht direkt in die Botschaft Eingang finden.

5. Inkrafttreten

Diese Richtlinien gelten für alle Geschäfte, die der Bundesrat ab dem 1. November 1999 verabschiedet. Sie werden in geeigneter Form in die bestehenden Weisungen und Arbeitshilfen zur Gestaltung von Botschaften und zur Abfassung von Anträgen auf Erlass einer Verordnung durch den Bundesrat integriert.

Publikation Bundesblatt: [BBl 2000 994](#) (Seiten 1038-1039)

Download: www.seco.admin.ch/rfa > [Rechtliche Grundlagen](#) > [Richtlinien des Bundesrates](#)

Liste referenzierter Dokumente

Leitfaden zu Rechtsetzung und Folgenabschätzung

Kurzreferenz	Publikation
Botschaftsleitfaden	Botschaftsleitfaden: Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, Bern: Bundeskanzlei, Juni 2013. <i>Internetseite:</i> http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de
Commission Impact Assessment Guidelines	Commission Impact Assessment Guidelines, Brussels: European Commission, 15 January 2009. <i>Internetseite:</i> http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm
Gesetzgebungsleitfaden	Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern: Bundesamt für Justiz, 2007. <i>Internetseite:</i> http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html
Leitfaden Nachhaltigkeitsbeurteilung	Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern: Bundesamt für Raumentwicklung, 2008. <i>Internetseite:</i> http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de
Leitfaden Wirksamkeitsüberprüfungen	Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund, Bern: Bundesamt für Justiz, 2005. <i>Internetseite:</i> http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/umsetzung_art_170.html
Methode KMU-Verträglichkeitstests	KMU-Verträglichkeitstests: Angewandte Methode und vergleichende Analyse, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 27. April 2005. <i>Internetseite:</i> http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00490/index.html?lang=de
OECD Competition Assessment Toolkit	Competition Assessment Toolkit, Volume I: Principles / Volume II: Guidance, Paris: OECD, 2011. <i>Internetseite:</i> http://www.oecd.org/daf/competition/competitionassessmenttoolkit.htm
OMB Circular A-4 Regulatory Analysis	Circular A-4 Regulatory Analysis, Washington D.C.: White House Office of Management and Budget, 17 September 2003. <i>Internetseite:</i> http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default
Regulierungs-Checkup	Regulierungs-Checkup: Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 21. Dezember 2011. <i>Internetseite:</i> http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=de
VOBU-Leitfaden	VOBU – Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen: Leitfaden, Bern: Bundesamt für Umwelt, August 2013. <i>Internetseite:</i> http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734/index.html?lang=de

Regulierungsfolgenabschätzungen und zugrundeliegende Studien

Kurzreferenz	Publikation
BAFU 2007	Andreas Boller und Marcel Hug, Auswirkungen von REACH auf die Schweiz, Bern: Bundesamt für Umwelt, 2007.
BAFU 2010	Synthesebericht zur Volkswirtschaftlichen Beurteilung der Schweizer Klimapolitik nach 2012 (VOBU), Bern: Bundesamt für Umwelt, 22. Februar 2010.
BASS 2009	Matthias Gehrig, Tobias Fritschi und Kilian Künzi, Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Epidemiengesetzes, Bern: Büro BASS, 30. Juni 2009.
BASS 2010	Matthias Gehrig und Lucien Gardiol, Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes, Bern: Büro BASS, 14. Oktober 2010.
BFE / SECO 2010	Regulierungsfolgenabschätzung zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien, Bern: Bundesamt für Energie / Staatssekretariat für Wirtschaft, 5. März 2010.
Ecoplan / Empirica 2011	Alexander Dobrev, Christoph Rissi, Michael Marti und Karl Stroetmann, Regulierungsfolgenabschätzung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier, Bern/Bonn: Ecoplan/Empirica, 13. September 2011.
Ecoplan 2009	Ecoplan, Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Schweizer Post-Kyoto-Politik, Studie im Auftrag des BAFU, Bern, 19. August 2009.
Ecoplan 2012	Ecoplan, Energiestrategie 2050 – Volkswirtschaftliche Auswirkungen, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Studie im Auftrag des BFE, Bern, 12. September 2012.
Iseli / BFH 2010	Werner Iseli und Andreas Spichiger, Regulierungsfolgenabschätzung zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG), Rotkreuz / Bern: Iseli + Iseli Partner / Berner Fachhochschule, 4. Februar 2010.
Prognos 2012	Prognos, Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050 – Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000–2050: Ergebnisse der Modellrechnungen für das Energiesystem, Studie im Auftrag des BFE, Bern, 12. September 2012.
SECO 2007	Alkuin Kölliker, Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision der ASA-Richtlinie, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 2007.
SECO 2012a	Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050, Teil I: Gesamtergebnisse und Empfehlungen, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 19. September 2012.
SECO 2012b	Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050, Teil II: Faktenblätter zu den einzelnen Massnahmen, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 19. September 2012.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASA	Arbeitsärzte und andere Spezialisten der Arbeitssicherheit
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IA	<i>Impact Assessment</i> (Folgenabschätzung)
IDHEAP	<i>Institut de hautes études en administration publique</i>
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
KWA	Kosten-Wirksamkeits-Analyse
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
NWA	Nutzwert-Analyse
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
REACH	<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals</i> (EU-Verordnung)
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RIA	<i>Regulatory Impact Assessment / Analysis</i> (Regulierungsfolgenabschätzung)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VOBU	Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen
VWA	Vergleichswert-Analyse
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung